

*Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András,
Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter,
Salát Orsolya, Kim Lane Scheppelē, Sólyom Péter, Uitz Renáta*

AMICUS BRIEF A VELENCEI BIZOTTSÁGNAK AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSÁRÓL

BEVEZETÉS

2013. március 11-én a magyar parlament elfogadta az ország 2011-es Alaptörvényének negyedik módosítását (a továbbiakban Negyedik módosítás), alkotmányos rangra emelve számos olyan visszas törvényi rendelkezést, melyet korábban az Alkotmánybíróság (AB) megsemmisített, visszautasítva ezzel az Európai Unió, az Európa Tanács és az amerikai kormány követelését, hogy a kormány kérje ki a Velencei Bizottság véleményét annak hatályba lépése előtt. A Negyedik módosítás tovább szűkíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, az alkotmányos jogok gyakorlását korlátozó intézkedéseket vezet be, és kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy azok az engedmények maguk, melyeket Magyarország tett az előző évben az európai szervek felé az európai jognak való megfelelés érdekében, most alkotmányellenessé váltak. Ezek a lépések újból súlyos kétségeket vetnek fel a liberális alkotmányosság magyarországi állapotával, valamint azzal kapcsolatban, hogy Magyarország megfelel-e az Európai Unió és Európai Emberi Jogi Egyezmény által támasztott nemzetközi követelményeknek.

2013. február 8-án Magyarország kormányon lévő pártkoalíciójának – amely rendelkezik az alkotmányozáshoz szükséges kétharmados parlamenti többséggel – képviselői egyéni képviselői indítványként nyújtották be a Parlament elé az ország 2011-es alkotmányának, az ún. Alaptörvénynek a Negyedik módosítását. A magyar országgyűlési eljárás szerint a kormány által benyújtott javaslatokat társadalmi vitára kell bocsátani szavazás előtt. A társadalmi vita megkívánja a kormánytól, hogy egyeztessen az érdekelt civil szervezetekkel és minisztériumokkal a törvényjavaslat hatásairól. Az egyéni képviselői indítvánnyal szemben viszont nincs ilyen követelmény; az rögtön szavazásra bocsátható a Parlamentben: így a kormány elkerülte a nyílt politikai vitát azzal, hogy egyéni képviselői indítvánnyal nyújtotta be a javaslatot. A Negyedik módosítást a kor-

mánypárti frakciók összes képviselője nyújtotta be, és a kormánypárti frakciótagok részéről csak igen szavazatok voltak, míg mindenki más nemmel voksolt, vagy bojkottálta a szavazást.

A kormány úgy érvelt, hogy az alig egy éves új alkotmány 15 oldalas átfogó módosítására az Alkotmánybíróság korábbi döntései miatt volt szükség, különös tekintettel egy 2012. év végi határozatra. Ez a döntés megállapította, hogy az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek azon részei, melyek természetüknél fogva nem átmenetiek, nem tekinthetők az alkotmány részének, és így érvénytelenek.¹ (A Velencei Bizottság korábban vizsgálta és kritizálta az Átmeneti Rendelkezések egyes elemeit.²) Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. március 7-én kelt, Thorbjørn Jaglandnak, az Európa Tanács főtákarának címzett levelében azt állította, hogy a módosítás „tulajdonképpen egy jogtechnikai módosítása az Alaptörvénynek, annak legnagyobb része nem tér el az Átmeneti Rendelkezésekben foglaltaktól, vagy azzal kapcsolatban áll. Ennek megfelelően, a módosítás jelentőségét nem szabad túlértékelni.”³ Szájer József, az Európai Parlament fideszes képviselője, aki a magyar kormányt is képviselte az Amerikai Helsinki Bizottság meghallgatásán, még tovább ment, mivel szerinte a módosítás „csak egy copy-paste, jogtechnikai megoldás, amit az AB kért”.⁴

Ezek a kijelentések félrevezetőek. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta tartalmilag az Átmeneti Rendelkezéseket a 2012. december 28-án hozott döntésében, mivel az ombudsman azt nem kérte beadványában. Az AB csak annyit mondott, hogy ha az Országgyűlés a rendelkezéseket az Alaptörvény részévé szándékozik tenni, akkor azokkal módosítani kell az Alaptörvényt, és nem elég azok alkotmányos státuszát kinyilvánítani. Az AB még hozzátette, hogy a hatályon kívül helyezett rendelkezések az Alaptörvény részévé tehetőek az erre vonatkozó eljárási szabályok szerint, de erre – értelemszerűen – nem kérte külön az Országgyűlést.

Az AB döntése az Átmeneti Rendelkezőkről megteremtette annak a lehetőségét, hogy az AB, ha közvetve is, de tartalmilag is megvizsgálja az Átmeneti Rendelkezőket, mivel azok egy része megtalálható különböző sarkalatos törvényekben. Ezek egyike volt a kötelező választási regisztráció szabályairól szóló törvény. Az erre vonatkozó sarkalatos szabályokat az AB alkotmányellenesnek találta, és meg is semmisítette.⁵

A Negyedik módosítás benyújtása idején volt várható az AB döntése az egyházak jogállásáról szóló törvényről, amelyet az AB meg is hozott 2013. február 26-án.⁶ Az egyházak jogállásáról szóló törvényt az Országgyűlés először 2011. július 12-én fogadta el, majd ezt az AB formai okok alapján 2011 decemberében megsemmisítette,⁷ ezt követően az Országgyűlés az Átmeneti Rendelkezőkben is elhelyezte az egyházi státusz megszerzésének szabályait, abban a hiszemben, hogy azok alaptörvényi rangja többé nem vizsgálható az AB részéről. Az AB azonban az Átmeneti rendelkezések megsemmisítését követően a törvényi szabályokat is megsemmisítette, mondván, hogy azok nem garantálták az egyházi státusz megszerzésének alkotmányos eljárását. A rendelkezések a Negyedik módosítással bekerültek az Alaptörvénybe. Miután a Negyedik módosítás egyszersmind megtiltotta az Alaptörvény módosításainak tartalmi felülvizsgálatát, így az AB végképp el lett tiltva a regisztráció szabályainak alkotmányossági vizsgálatától.

Az AB döntései a választási regisztrációról és az egyházi státusz elismerésének szabályairól azt is mutatják, hogy a testület ekkor még nem volt teljesen a kormánypártok kezében; annak ellenére sem, hogy addigra a kormánypártok már hét új alkotmánybírárt jelöltek és választottak meg – minden ellenzéki támogatás nélkül – a 2010-ben tizenötre emelt létszámú testületből.⁸ Ez a körülmény arra ösztönözte a kormánypártokat, hogy tovább szűkítsék az AB hatásköreit.

Az Átmeneti Rendelkezők megsemmisített rendelkezései közül ugyancsak a Negyedik módosítással került be az Alaptörvénybe az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének joga bírósági ügyek áthelyezésére olyan más bíróságokra, ahol az ügyforgalom alacsonyabb. Ezzel ennek a rendelkezésnek az alkotmánybírói felülvizsgálati lehetősége is megszűnt, jóllehet korábban a testület már megsemmisítette a legfőbb ügyész hasonló jogkörét.⁹ A Velencei Bizottságnak az OBH elnökének e jogkörére vonatkozó kritikáját¹⁰ követően a kormány

részben korlátozta az ügyáthelyezés jogkörét a bíróságokra vonatkozó sarkalatos törvények módosításával.

Számos egyéb olyan jogszabályi rendelkezést emeltek be az Alaptörvénybe a Negyedik módosítással, amelyeket az AB már egyszer megsemmisített. Ezek egyike a „röghöz kötés”-re vonatkozó szabály volt, amelynek alapján a felsőoktatásban diplomát szerzett diákokat az állam meghatározott időre magyarországi munkavégzésre kötelezheti. Az AB ezt a jogszabályt 2012-ben megsemmisítette, az Európai Bizottság pedig egy „EU Pilot” levélben fejezte ki aggályait a megoldással kapcsolatban, mivel az korlátozta a diákok szabad mozgáshoz való jogát.¹¹

SZÁMOS EGYÉB OLYAN JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉST EMELTEK BE AZ ALAPTÖRVÉNYBE A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSSAL, AMELYEKET AZ AB MÁR EGYSZER MEGSEMMISÍTETT.

A Negyedik módosítás ugyan csak semmibe vett egy korábbi AB döntést azzal, hogy lehetővé tette a kormány és az önkormányzatok számára a hajléktalanok büntetését „a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében”.¹² Az AB szerint a hajléktalanság kriminalizálása alkotmányellenes, mert az sérti azok emberi méltóságát, akik nem tudnak maguknak szállást biztosítani.¹³ Miután az Alaptörvénynek az alapjogokra vonatkozó részei nagyban megegyeznek a régi alkotmány hasonló részeivel, ezért a Negyedik módosítás tulajdonképpen korábbi AB döntéseket érvénytelenít, melyek meghatározták és védtek az alkotmányos alapjogokat, és összhangba hozták azokat a nemzetközi emberi jogi normákkal. Ezeknek a korábbi alkotmánybírói döntéseknek a figyelmen kívül hagyásával, eltörlésével a kormánypártok aláásták az alapjogok védelmét Magyarországon.

A következő fejezetekben részletesebben kifejtjük a Negyedik módosítás legfontosabb alkotmányossági problémáit.

A CSALÁD FOGALMA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 1. CIKKE)

Mint a Negyedik módosítás jelentős része, az L. cikk (1) bekezdésének kiegészítése is az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatára reagálva született: 2012 decemberében a testület megsemmisítette az egy évvel korábban a családok védelméről elfogadott sarkalatos törvény (2011. évi CCXI. törvény, a továbbiakban: Csvt.) legfontosabb rendelkezéseit.

Amint azt a korábbi Csvt.-vel kapcsolatban írt *amicusban*¹⁴ bemutattuk, a család fogalma a kormányzó koalíció rendkívül konzervatív álláspontját tük-

rözte. A Csvt. 7. § (1) bekezdése kimondta: „[A] család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága, vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság.” A Csvt. 8. §-a pedig kizárta a nem házastársakat a törvényes öröklésből.

2012 májusában az Alapvető Jogok biztosa az Alkotmánybíróságtól kérte a Csvt. fenti két rendelkezésének utólagos normakontrollját.¹⁵ A beadvány – amely egyéni panaszon alapult – azt sérelmezte, hogy a Csvt. alaptörvény-ellenes, és sérti a nemzetközi jogot is, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményét (továbbiakban: Egyezmény). Az ombudsman álláspontja szerint a Csvt. 7. §-ában adott családfogalom figyelmen kívül hagyott sok más – egyébként elterjedt – házasságon kívüli, mind külön-, mind azonos nemű párok közötti együttélési formát. Továbbá az öröklési rendet meghatározó 8. § ellentétes volt más, már hatályos jogszabályokkal, ezzel jogbizonytalanságot eredményezve. Az utóbbi alkotmányos kifogásra reagálva az Alkotmánybíróság – egy kivételes jogkörével élve – 2012 júniusában felfüggesztette a Csvt. 8. §-ának hatálybalépését.¹⁶

Az Alkotmánybíróság az érdemi döntését az ügyben 2012. december végén hozta meg.¹⁷ A testület a Csvt. 7. és 8. §-át is alaptörvény-ellenesnek találta. A határozatban foglalt érvelés alapját az ún. szociológiai családfogalom adja, amelyet az Alkotmánybíróság mint „azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösség”-et határoz meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „Ha a törvényhozó azt a megoldást is választja, hogy absztrakt jogszabályi fogalom-meghatározással egy általa választott életközösségi formát ki kíván emelni és mintául állítani, az intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan akkor is köteles a törvény által elismert egyéb társas együttélési formáknak is megegyező szintű védelmet garantálni. [...] A más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) olyan módon, hogy megadja az Alaptörvényben is szereplő család általános, ez esetben erősen leszűkített fogalmát.”¹⁸

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: határozatában figyelembe veszi az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatát. A döntésben a testület számos, az Egyezmény 8. cikkében garantált családi élethez való jogot érintő EJEB-ítéletre kitér,¹⁹ és két fontos következtetést tesz: egyrészt a „családi élet” egy történetileg változó, fejlődő fogalom, és annak létezése (vagy nem létezése) inkább ténykérdés, mint jogi mérlegelés eredménye; másrészt az azonos nemű párokat is megilleti a családi élet tiszteletben tartásához való jog. Ebből pedig az

következik, hogy a bejegyzett élettársak törvényes öröklésből való kizárása alkotmányellenes, mivel az hátrányos megkülönböztetést eredményez a „jogmegvonás bármilyen, legitim igazolása nélkül.”²⁰ Összefoglalóan megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság elfogadta az Alaptörvény alatt elfogadott sarkalatos törvényekről, így a Csvt.-ről készített *amicus*-ban felhozott érveket: a testület nemcsak a kirekesztő családfogalmat ítélte alaptörvény-ellenesnek, hanem kimondta, hogy a törvény szembemegy az Egyezmény 8. cikke alatt kialakított joggyakorlattal.

Az Országgyűlés ahelyett, hogy elfogadta volna az Alkotmánybíróság döntését, és tiszteletben tartotta volna az Egyezményt, egy nagyon hasonló, szűk családfogalmat foglalt az Alaptörvény Negyedik módosításába. Az Alaptörvény új L. cikke ezután nem csupán azt határozza meg, hogy a házasság csak nő és férfi közötti kapcsolat lehet, hanem kimondja, hogy „[A] családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő–gyermek viszony.” Ez a megfogalmazás tovább szűkíti a Csvt. családfogalmát: bár elismeri a házasságon kívüli szülő–gyermek viszonyt, továbbra sem ismeri el családi kapcsolatként a nem házastárs szülők egymás közötti viszonyát. A Csvt.-vel ellentétben, az Alaptörvény módosított szövege nem adja meg a szülő–gyermek viszony meghatározását, csak a módosítás indokolása tartalmazza a Csvt.-ben meghatározott kapcsolatokat. További bizonytalanságot jelent a L. cikk „illetve” fordulata, amely a két feltétel közötti viszony értelmezését kétségessé teszi.

A közelmúlt törvényhozási kezdeményezései jól illusztrálják a kirekesztő családfogalom adott jogszabályon túlmutató hatásait. A parlamenti vitákban a Csvt. definícióját érvként használták, amikor az új Ptk.-ból kivették a bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó utalásokat, annak ellenére, hogy a Ptk. tartalmazza a családjog alapvető rendelkezéseit.²¹ A tervezetből továbbá kivették az élettársak öröklési jogát, a tartási és lakáshasználati jogot pedig csak közös gyermek esetében biztosítják.²²

Az Alaptörvénybe foglalt családfogalom más jogterületekre, így a média és az oktatás szabályozására is kihat. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint a pedagógus kötelessége „a családi élet értékeinek megismerésére és megbecsülésére” nevelés.²³ A médiatörvény szerint a közszolgálati médiaszolgáltatás célja – többek között – „a házasság intézményének és a család értékének tiszteletben tartása”.²⁴ Az Alaptörvény kirekesztő családfogalmával együtt olvasva ezek a rendelkezések alkalmasak arra, hogy korlátozzák az LMBT emberek szólásszabadságát a médiában, valamint hozzájárulhatnak a kirekesztő és tudatlan, az azonos nemű párokkal,

valamint a más, nem házasságon alapuló kapcsolatokkal szemben elterjedt, diszkriminatív nézetek megjelenéséhez az iskolai tantervekben.

A szűk család fogalmának elfogadását heves kritikával illették civil és nemzetközi kormányzati szervezetek. A Magyarország által benyújtott időszakos jelentéseket értékelő álláspontjában az ENSZ Női jogi Bizottsága (CEDAW) a közelmúltban azt javasolta a kormánynak, hogy „*módosítsa a törvényt az Alkotmánybíróság azon határozatával összhangban, amely szerint a család definíciója túl szűk, és biztosítsa, hogy a jogszabályok jövőbeni módosítása is ezzel a határozattal, valamint a Bizottságnak a házasságon és a családi kapcsolatokon belüli egyenlőségére vonatkozó 21. számú Általános Ajánlásával (1994) összhangban fog történni*”.²⁵ A Human Rights Watch szintén élesen bírálta a kormányt amiatt, hogy az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített szabályt az Alkotmánybíróság megkerülésével, közvetlenül az Alaptörvénybe írják bele.²⁶ Hasonlóképpen, az Amnesty International is felhívta a figyelmet arra, hogy a szűk családfogalom ésszerűtlenül tesz különbséget szexuális irányultság és családi állapot szerint.²⁷

Bár az elfogadott alaptörvényi rendelkezések gyakorlati hatásait egyelőre még nem látjuk, a módosítás jól illeszkedik azon kísérletek sorába, amelyek az Alaptörvényt nem az emberi jogokat védő dokumentumként, hanem egy sajátos – jelen esetben a keresztény-konzervatív – értékrendszer alkotmányos keretként használják.

A KOMMUNISTA MŰLT ÉS AZ ELÉVÜLÉS (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 3. CIKKE)

A Negyedik módosítás 3. cikke egy terjedelmes és alapvetően deklaratív rendelkezést épít be az Alaptörvény új U) cikkébe, amely 23 évi szilárd demokrácia és működő jogállami keretek tapasztalatával maga mögött mégis időszerűnek és fontosnak tartja, hogy a diktatúrából a demokráciába való átmenet során létrejött megegyezés kérdését ismét felvesse.

Az új U) cikk először is rögzíti a magától értetődőt: a jog uralmán, valamint a hatalommegosztás elvén alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek.

Ezen alapigazságot az alábbi témák mozaikja követi: (i) az 1989 előtt működő kommunista párt – az MSZMP – és a kiszolgálására létrehozott egyéb szervezetek verbális boszorkányüldözése, (ii) felhatalmazás a kommunista időszak vezetői nyugdíj-helyzetének hátrányos kezelésére, (iii) olyan szabályok, amelyek megszüntetik és újraindítják az elévülési időt a kommunista diktatúrában elkövetett egyes súlyos bűncselekmények tekintetében, amennyiben ezek politikai okból nem üldözték.

Az Alaptörvény új U) cikkének (1) bekezdése megállapítja, hogy az 1989 előtti kommunista párt, Magyar Szocialista Munkáspárt, továbbá a kommunista ideológia nevében a kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek „bűnöző szervezetek” voltak, amelyek vezetői – a cikkely szóhasználatára szerint – „el nem évülő felelősséggel tartoznak”. Ezen sommás megállapításnak azonban néhány bekezdéssel alább, így a (7) és (8) bekezdésekben, ellentmondani látszik az a mechanizmus, amely a kommunista időszakban elkövetett és nem üldözött bűncselekményekért való felelősség elévülését rendezi.

Az újonnan elfogadott U) cikk oly módon határozza meg a „bűnöző szervezetek” fogalmát, hogy az ne egyezzen a magyar Btk.-ban használt fogalomrendszerrel. Az Alaptörvény a „bűnöző szervezetek” fogalmát használja, míg a magyar Btk. a „bűnszövetkezetben” elkövetettséghez fűz következményeket. Angolul mindkét fogalomra használható a 'criminal organization', de az egyikhez (a bűnszövetkezettséghez és angol megfelelőjéhez) büntetőjogi következmények fűződnek, míg a másikhoz nem. Mindezek alapján legalábbis nem egészen világos, milyen jogi következményeket válthat ki az Alaptörvényben használt fogalom.

Mindezen túlmenően a módosítás igen széles és általános körben helyez kilátásba *felelősségrevonást* a múlt több bűnéért: így például a második világháborút követő időszak demokráciájának szovjet katonai segítséggel történő felszámolásáért, a törvénytelen üldözésekért, bebörtönzésekért, internálásokért, a politikai ellenfelek kivégzéséért, az 1956-os forradalom leveréséért, a törvényes rend és a magántulajdon megszüntetéséért, az európai civilizációs hagyományok értékeinek pusztításáért, valamint mindazokért a köztörvényes bűncselekményekért, amelyeket az igazságszolgáltatás politikai indítékból nem üldözött. Miként a „bűnöző szervezetek” esetében, ez a típusú „felelősség” az U) cikk (1) bekezdésében sem

utal a magyar jog bármely felelősségi alakzatára. Ez a felelősség, hasonlóan a „bűnöző szervezet” meghatározásához, jogi jellegű fogalomnak *tűnik*, de közvetlenül egyik magyar törvényi tényállásra sem rezonál. A célja és a jelentése meghatározatlan, így annak jogi konzekvenciái bizonytalanok.

Egy külön mondat kiterjeszti ezt a nehezen megragadható felelősséget minden olyan, az MSZMP jogutódjaként elismerést nyert politikai szervezetre, amely – az alaptörvényi „posztjudikáció” szerint – a törvénytelenül felhalmozott vagyon jogutódjaként (is) [sic] osztoznak jogelődök felelősségében. Igen nehezen megmondható, hogy egészen pontosan mely pártok és szervezetek volnának ezek, mert jelenleg nem tudható, hogy mi határozza meg azt, hogy melyik szervezet „jogutód”.

Az U) cikk (2) és (3) bekezdései a kommunista diktatúra emlékeztetének megőrzése érdekében létrehozzák a Nemzeti Emlékezet Bizottságát, hogy az dokumentálja az emlékezet számára megőrzendő múltat. Az új U) cikk (4) bekezdése a diktatúra működésével összefüggő szerepükre tekintettel közszereplőknek nyilvánítja a korábbi kommunista diktatúra vezetőit, akik ebben a minőségükben tűrni kötelesek a nyilvános bírálatot a rájuk vonatkozó tényállítások tekintetében – a szándékoltan és lényegileg valótlan állítások kivételével. E személyek tűrni kötelesek a dicstelen vezetői szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozatalát is.

Az új U) cikk (5) bekezdése megalapozza azon törvények alkotmányosságát, amelyek a kommunista diktatúra meghatározott vezetőinek nyugdíját és egyéb kedvezményeit csökkenthetik. Ez a rendelkezés ellentmondani tűnik a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat azon elvének, hogy nem tagadható meg nyugdíj azok tekintetében, akik teljesítették kötelező befizetési kötelezettségeiket az állami nyugdíjrendszerbe. De, természetesen, az AB határozat mint precedens alkalmazhatóságát a Negyedik módosítás egyébként is tilalmazza.

Végül az új U) cikk (7) és (8) bekezdései foglalkoznak azon bűncselekmények elévülésének megszakadásával és nyugvásával, amelyekről az U) cikk (1) bekezdése – néhány sorral feljebb még – azt állapította meg, hogy az azokért való felelősség „elévülhetetlen”. Még nem született meg az a törvény, amely az elévülés újrakezdése tekintetében meghatározta volna azon súlyos bűncselekmények körét, amelyek esetében az óra visszaállítása indokolt. De azt meg kell jegyeznünk, hogy a magyar jogrendben bizonyos bűncselekmények (emberiség elleni bűncselekmények, népiirtás stb.) nem évülnek el. Ugyanakkor a gyilkosság és emberölés esetében az utóbbi

több mint száz évben létezett elévülés. Az új U) cikkben a megszakadás és nyugvás olyan súlyos bűncselekmények esetében következik be, amelyeket az elkövetés időpontjában hatályos büntető törvény büntetni rendelt, de azokat politikai okból nem üldöztek. A módosított Alaptörvényből annyi világos, hogy lesznek olyan bűncselekmények, amelyek tekintetében a megszakítás vagy nyugvás következtében újrakezdődik vagy folytatódik az elévülési idő.

Ha a súlyos bűncselekmény büntethetősége az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény szerint 1990. május elseje előtt bekövetkezett elévülés miatt megszűnt, az elévülés az U) cikk (7) bekezdése szerint az Alaptörvény hatályba lépésének napján (2012. január 1.) újraindul. Ha a súlyos bűncselekmény büntethetősége az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény szerint 1990. május 1. előtt még nem évült el, az elévülés az U) cikk (8) bekezdése szerint annyi idővel meghosszabbodik, amennyi ideig a bűncselekményt az elkövetés időpontja és 1990. május 1. között nem üldözték. Az indoklás szerint a demokratikus jogállam csak annyival hosszabb időt kap az üldözésre, mint amennyitől a kommunista diktatúra időszaka megfosztotta.

Az U) cikk (7) és (8) bekezdéseiben foglalt szabályok a kommunista diktatúrából a demokráciába történő átmenet időszakában megfontolandók és akár alkotmányosak is lehetnek. Bár Magyarországon éppen az ilyen típusú szabályozásban foglalt elévülést meghosszabbító rendelkezést nyilvánította alkotmányellenessé az Alkotmánybíróság 1992-ben, azaz a megjegyzéssel, hogy az el nem évülő – nemzetközileg is szankcionált – bűncselekmények üldözésének nincs akadálya.

A Negyedik módosítás 3. cikke tehát ismét egy alkotmánybírósági határozatban rögzített elvet szándékozik megváltoztatni. De mivel a Negyedik módosítás egyébként is megsemmisíti a 2012. január 1-je előtt született alkotmánybírósági határozatokat, a megváltoztatásra akár szükség sem lenne. A Negyedik módosítás 19. cikkéről van szó, amely az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését írja elő, oly módon, hogy az ne érintse az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Az 53/1993. (X. 13.) AB határozat joghatása az volt, hogy nem tette lehetővé az elévült bűncselekmények tekintetében az elévülési idő újraindulását. Ily módon a módosítás a határozatot magát és az általa kifejtett joghatást egyaránt megváltoztatja.

Nyilvánvaló azonban, hogy 23 év jogállami működést követően az ilyen változások elfogadása nagyon is konkrét hátránnyal sújtja az érintetteket. Több mint két évtized igen hosszú időszak ahhoz,

hogy a szóban forgó bűncselekmények tekintetében az elévülés rendjét meg lehessen változtatni. Egy ilyen szabály ugyan nem ütközik közvetlenül a *nullum crimen sine lege* kipróbált elvébe, de minden bizonnyal sérti a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogot.

Kérdés, hogy mi lehetett a célja az elévülési szabályok újraírásának? Az U cikk (9) bekezdése kizár egy lehetséges motívumot: a kommunizmus ideje áldozatainak nyújtható kárpótlásra nem hoz létre új jogcímet a módosítás. A Negyedik módosítás kifejezetten kizárja annak lehetőségét, hogy az elévülési szabályok felülírása által érintett korszakban elkövetett tettek áldozatainak új kárpótlási jogcímet teremtsen a jogalkotó.

AZ EGYHÁZAK ORSZÁGGYÜLÉSI ELISMERÉSE (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 4. CIKKE)

Az Alaptörvény Negyedik módosítása átfogóan módosítja a vallásszabadságra, valamint az állam és egyházak viszonyára vonatkozó VII. cikket.

A legfontosabb új szabállyal a módosítás azon vallási tevékenységet végző szervezetek egyházkénti elismerésére ad felhatalmazást az Országgyűlésnek, amelyekkel az állam közösségi célok érdekében együtt kíván működni (VII. cikk (2) bekezdés, első mondat).

A módosítás felsorolja azokat a feltételeket is, amelyekhez az Országgyűlés sarkalatos törvényben kötheti az egyházkénti elismerést; így a huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot, illetve a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot (módosított VII. cikk (4) bekezdés).

Az Országgyűlés elutasító döntésével szemben alkotmányjogi panasznak van helye (VII. cikk (2) bekezdés, második mondat).

Az új alkotmánymódosítás számos alkotmányos és emberi jogi aggályt ébreszt. Először is, az Alaptörvény módosított VII. cikke az Országgyűlést az egyházi jogállás politikai mérlegelésen alapuló kiosztására hatalmazza fel, és nem arra, hogy elősegítse a vallásszabadság mint alapvető emberi jog gyakorlását. Másodszer, a vallási közösségek egyházkénti elismerésének a VII. cikk (4) bekezdésében megfogalmazott feltételei súlyos fenntartásokat vetnek fel az állam vallási ügyekben elvárt semlegességével összefüggésben. Harmad-

szor, az Országgyűlés elismerést megtagadó döntése ellen nyújtott jogorvoslat a magyar Alaptörvény szerint is elégtelen.

A fenti aggályok visszhangozzák a magyar egyházként elismerés rendszerével kapcsolatos azon fenntartásokat, amelyeket a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi törvénnyel kapcsolatban a Velencei Bizottság 664/2012. számú véleményében megfogalmazott. Az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában megsemmisítette a törvény számos rendelkezését; azokat, amelyek az Országgyűlés eljárásán mint politikai döntésen alapultak, és nem biztosították a tisztességes eljárást. E testületek döntéseikben támaszkodtak az Európai Emberi Jogi Bíróságnak az Egyezmény 9. és 11. cikke szerinti joggyakorlatára.

A módosítás jelentős részt az Átmeneti Rendeletek 21. cikk (1) bekezdésének azon rendelkezését állítja vissza, amelyeket az Alkotmánybíróság formai okokból 2012 decemberében megsemmisített.²⁸ Az Alaptörvény módosított VII. cikke elődjéhez – az Átmeneti Rendeletek 21. cikk (1) bekezdéséhez – hasonlóan a már fennálló, a 2011. évi XXVI. törvénnyel létrehozott (a továbbiakban: 2011. évi egyháztörvény) egyház-elismerési rendszer alkotmányos alapját kívánja megteremteni (a további jogalkotásra történő felhatalmazással együtt).

Az egyházelismerés törvényi szabályozását a Velencei Bizottság 664/2012. számú véleményével már vizsgálta. A VII. cikk a 2011. évi egyháztörvény elméleti alapvetését tükrözi. Bár a VII. cikket egy évvel a Velencei Bizottságnak a 2011. évi egyháztörvényről szóló véleményét követően fogadták el, te-

hát a magyar kormány tisztában volt a Velencei Bizottság álláspontjával, sem az alaptörvény-módosítás indokolása, sem a parlamenti vita nem tett említést a Velencei Bizottságnak az új magyar egyház-elismerési rendszer központi elemeivel kapcsolatos fenntartásairól.

A Velencei Bizottság véleményét követve a magyar Alkotmánybíróság szintén számos elvetést fogalmazott meg az új magyar egyház-elismerési rendszerrel kapcsolatban, amikor a 2011. évi egyháztörvény központi rendelkezéseit érdemi okokból alkotmányellenesnek találta.²⁹ Az Alkotmánybíróság 2013. február 26-án hozta meg határozatát. Az egyetlen módosítás, amelyet az Alaptörvény Negyedik módosításának 2013. február 8-án benyújtott szövegéhez tettek, lehetővé teszi alkot-

AZ ORSZÁGGYÜLÉS AHELYETT,
HOGY ELFOGADTA VOLNA AZ
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉ-
SÉT, ÉS TISZTELETBEN TAR-
TOTTA VOLNA AZ EGYEZ-
MÉNYT, EGY NAGYON HA-
SONLÓ, SZÜK CSALÁDFOGAL-
MAT FOGLALT AZ ALAPTÖR-
VÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁ-
SÁBA.

mányjogi panasz benyújtását az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben. Ezt a jogorvoslatot az Alkotmánybíróság elégtelennek minősítette. Az alaptörvény-módosítás megalkotói nem ismerhették az Alkotmánybíróságnak az új egyház-elismerési rendszerrel kapcsolatos fenntartásait, mivel az említett módosítást az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése előtt illesztették be.³⁰

Végezetül, a Negyedik módosítást megelőzően kilenc korábban bejegyzett egyház fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához a 2011. évi egyháztörvénnyel szemben.³¹ Bár az alaptörvény-módosítás hatása a folyamatban lévő ügyre, illetve a kérelmezőkre nem világos, ez az eljárás is bizonyítja, hogy a magyar kormány tisztában volt az új egyház-elismerési rendszernek azon egyházakra tett hatásával, amelyek az új rendszerben elvesztették egyházi jogállásukat.

Bár a magyar kormány 2013. február 27-i keltezéssel válaszolt az EJEB-nek, a beadvány nem említi, hogy a kormány a Negyedik módosítás elfogadtatását tervezi, amellyel a függő ügyben támadott rendelkezések az Alaptörvény részévé válnak.³² Az EJEB-nek adott válaszában a kormány elbátellizálta a Velencei Bizottságnak az egyháztörvénnyel kapcsolatban megfogalmazott ellenvetéseit, azt állítva, hogy: „Bár kritikus volt a 2011. évi egyháztörvény számos rendelkezésével, még a Velencei Bizottság is megállapította, hogy »a törvény megengedő és nagyvonalú keretbe foglalja a vallásszabadság gyakorlását.«” Ezt követően a kormány a Velencei Bizottság legtöbb ellenvetésére azzal válaszolt, hogy azok hibás feltevéseken alapulnak.

Az Alaptörvénynek a Negyedik módosítással megváltoztatott VII. cikk (2) bekezdése megerősíti az Országgyűlés minősített többséggel gyakorolt mérlegelési jogkörét a vallási közösségek egyházzá minősítésében (ugyanis a sarkalatos törvények elfogadásához minősített többség szükséges). Az Országgyűlést megillető jogkör diszkrecionális természetét igazolja, hogy a parlamenti döntés attól függ, hogy az állam közösségi célok érdekében együtt kíván-e működni valamely vallási közösséggel.

Az Alkotmánybíróság az egyháztörvényről szóló 2013. februári döntésében kimondta, hogy az egyházak elismeréséről való jogkörnek az Országgyűléshez való telepítése „különösen aggályos”,³³ mivel így az egyházak parlamenti elismerése fogalmilag politikai döntésen alapul. Válaszul a kormány azon felvetésére, miszerint a nemzetiségek elismerése is a Parlament hatáskörébe tartozik, az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a nemzetiségek az Alaptörvény szerint „államalkotó tényezők”, míg az egyhá-

zak az államtól különváltan működnek. Az Alkotmánybíróság határozatában mindvégig hangsúlyozta, hogy az egyházak elismerésére irányuló eljárásnak eleget kell tennie a tisztességes eljárás követelményeinek, összhangban az európai emberi jogi joggyakorlattal és az Alaptörvény XXIV. cikkével.

Az Alkotmánybíróság döntése egyértelműen megfelleltethető a Velencei Bizottság véleményének. 664/2012. számú véleményében a Bizottság aggodalmát fejezte ki, hogy az egyházak elismerésére vonatkozó eljárásból hiányoznak a semleges és pártatlan eljárás elemei (72. bek.). Az új törvény első alkalmazásával összefüggésben a Bizottság megállapította, hogy az egyházelismerés feltételei nem voltak világosak, az eljárás maga pedig nem volt átlátható.

Az Alaptörvénynek a Negyedik módosítással megváltoztatott VII. cikk (2) bekezdése nem tesz kísérletet ezen ellenvetések orvoslására. Ellenkezőleg: megerősíti az Országgyűlés mérlegelési jogát a tekintetben, hogy a korábban jogszerűen bejegyzett egyházak közül csak azokat ismerje el, amelyekkel továbbra is együtt kíván működni. E tekintetben megjegyzendő, hogy a korábban bejegyzett egyházak újbóli elismerésével kapcsolatban az EJEB gyakorlata megköveteli, hogy a tagállamok különösen komoly indokokkal szolgáljanak, amennyiben az új eljárásban olyan egyháztól tagadják meg az elismerést, amely nem járt el jogellenesen (kivéve azt az esetet, ha a kérelmező az újbóli elismerésről szóló döntésig egyházként működött átmenetileg).³⁴

A „különösen komoly indokok” követelménye egyértelműen nem teljesül abban az esetben, amikor az Országgyűlés egyház-elismerési döntésében központi szerepet játszik a Parlamentnek (vagy az államnak) a vallási közösségekkel való további együttműködési hajlandósága közösségi célok megvalósítása érdekében. Az Országgyűlés ugyanis a közösségi célok megvalósítása során nem köteles alkotmányos feltételek vagy emberi jogi megfontolások alapján megválogatni társadalmi partnereit. Az új alkotmányos rendelkezés központjában nem a vallásszabadság védelme áll. Az új rendelkezése arra hatalmazza fel az Országgyűlést, hogy saját céljainak megfelelően válassza meg az együttműködő egyházakat, tekintet nélkül a szabad vallásgyakorlás jogára.

Amellett, hogy az Alaptörvény módosított VII. cikk (2) bekezdésébe bekerült a közösségi célok érdekében való együttműködés szándéka mint válogatási szempont, az Alaptörvény módosított VII. cikk (4) bekezdésében ugyanez a kitétel mint az egyházi jogalanyiság feltétele szerepel. Ez a kitétel olyan további feltételek mellett szerepel, mint a Magyarországon való huzamosabb működés és a társadal-

mi támogatottság. Mivel egy adott egyház hivatalos elismerését megelőzően meglehetősen nehéz igazolni egy egyház fennállásának időtartamát vagy társadalmi támogatottságát, megállapítható, hogy ezek az feltételek kölcsönösen egymásra utalnak.

A Velencei Bizottság a 2011. évi egyháztörvény vizsgálata során már foglalkozott a taglétszámmal és a fennállással kapcsolatos elvárásokkal, valamint az egyházi jogállás más feltételeivel, az állami együttműködési hajlandóságát mint elismerési feltételt azonban még nem volt alkalma vizsgálni.

Az állami együttműködési hajlandóság mint egyház-elismerési feltétel emberi jogi szempontból különösen aggályos. Túl azon, hogy az állam együttműködési hajlandósága valamely vallási közösséggel egy tisztán diszkrecionális feltétel, ez a kitétel egyértelműen arra hívja fel az államot, hogy saját szempontjai szerint tegyen különbséget vallási szervezetek vagy közösségek között, azon az alapon, hogy azok mennyiben segítik elő bizonyos állami feladatok megvalósítását. Ez a feltétel akkor teljesül, ha az állam feladja a vallási közösségekkel szemben tanúsított semlegességét.

Ez a követelmény egyértelműen sérti az állam semlegességének és pártatlanságának az Egyezmény 9. cikkéből folyó követelményét, amit az EJEJ joggyakorlatában következetesen érvényesít.³⁵ Bár az EJEJ figyelembe veszi az állam és az egyháziak közötti viszonyok változatosságát a tagállamokban, a semlegesség és pártatlanság 9. cikk szerinti követelményét azokban a tagállamokban is érvényesíti, amelyekben államegyház vagy együttműködésen alapuló berendezkedés működik. Következésképp, a magyar államot nem mentesítik a semlegesség és pártatlanság követelménye alól történelmileg erősebb kapcsolatai egyes egyházakkal.

Az Alaptörvénynek a Negyedik módosítással megváltoztatott VII. cikk (2) bekezdése az Országgyűlés egyház-elismerési döntésével szemben alkotmányjogi panasznak (Alaptörvény, XXVIII. cikk (7) bekezdés) ad helyt. Ennek a jogorvoslati lehetőségnek a beillesztése az Alaptörvénybe látszólag megválaszolja a Velencei Bizottság,³⁶ illetve az Alkotmánybíróság³⁷ fenntartásait, amelyeket a Parlament döntésével szembeni hatékony jogorvoslat hiánya miatt fogalmaztak meg. Ezt a jogorvoslati lehetőséget a Negyedik módosítás szövege eredetileg nem tartalmazta, külön módosító javaslattal került a szövegbe a parlamenti vita idején.³⁸

Bár ez a figyelmesség üdvözlendő lehetne, a 2011. évi egyháztörvényről szóló döntésében az Alkotmánybíróság külön is foglalkozott az alkotmányjogi panasz mint esetleges jogorvoslat hatékony voltá-

val. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel alkotmányjogi panaszra csak a kifogásolt jogi norma Alaptörvénynek való megfelelését vizsgálhatja, egy alkotmányjogi panaszra induló eljárásban az Alkotmánybíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy megvizsgálja az eljárás jogszerűségét, vagy megállapítsa a tényállást.³⁹

Továbbá, bár az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszra vizsgálhatja a jogszabályt, nem világos, hogy ki adhatja be a panaszt. Amikor az Országgyűlés elismer egy egyházat, akkor módosítja a sarkalatos törvényt annak érdekében, hogy az egyház neve felkerüljön a listára. Ez a törvénymódosítás lehetne ugyan alkotmányjogi panasz tárgya, de a panasz elbukna, mivel a panaszos javára szól a módosítás, és nem a terhére. Ellenkező esetben, amikor az Országgyűlés megtagadja az egyházkénti elismerést, az eredményt országgyűlési határozatban teszik közzé. Mivel az országgyűlési határozat nem jogszabály, alkotmányjogi panasszal nem lehet megtámadni, mivel nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Következésképp, az Alaptörvény Negyedik módosításával bevezetett szabály, amely látszólag valamelyes jogorvoslatot biztosít az Országgyűlés egyházelismerésben hozott diszkrecionális döntésével szemben, pusztán illúzió. Abban az esetben biztosít jogorvoslatot, amikor nincsen rá szükség, míg éppen akkor zárja ki a jogorvoslat lehetőségét, amikor helye lenne.

A bírói út hiánya a vallási közösségeket egyházi jogállásuktól megfosztó döntéssel szemben ellentétes az EJEJ joggyakorlatával: az EJEJ a 6. cikk (1) bekezdése alapján 1974 óta megköveteli a bírói utat a büntetőeljárásról kívül is.⁴⁰ Az EJEJ kifejezetten a vallásszabadság tekintetében megállapította, hogy a bírói út hiánya egy egyházakat érintő tulajdoni jogvitában sérti az Egyezményt.⁴¹

Következésképp megállapítható, hogy az Alaptörvénynek a Negyedik módosítással megváltoztatott VII. cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányjogi panasz nem biztosít ez európai emberi jogi joggyakorlatban megkívánt hatékony jogorvoslatot az állam egyházi jogállást érintő (elutasító) döntésével szemben.

A POLITIKAI KAMPÁNY KORLÁTOZÁSA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 5. CIKK (1) BEKEZDÉSE)

A Negyedik módosítás 5. cikke korlátozza a politikai reklámtevékenységet. A beiktatott rendelkezés

általános politikai reklámtilalmat állít fel valamennyi olyan médiaszolgáltatás esetében, amely elektronikus eszközök útján éri el a közönséget.⁴² További korlátozás érvényesül a kampányidőszakban – a vonatkozó törvényi szabályozás szerint a választás napját megelőző ötven napban –, amikor az országos listát állító, tehát vezető politikai pártok semmilyen körülmények között nem hirdethetnek a kereskedelmi médiában, kizárólag a közmédiában van erre lehetőségük. (A módosítás szerint kivételt csak az jelentene, ha a kereskedelmi médiában ingyenesen kapnának hirdetési lehetőséget.) Ez egyúttal azt is jelenti, hogy más pártok vagy jelöltek, amelyek nem állítanak országos listát, igénybe vehetik a kereskedelmi médiát.⁴³ Mivel a közmédia jóval kisebb közönséget ér el, mint a kereskedelmi média, a módosítás azzal jár, hogy a legfontosabb politikai reklámok a legkevésbé nézett csatornákra szorulnak ki.

A Negyedik módosítás 5. cikke azon alaptörvényi rendelkezések közé tartozik, amelyeket az Alkotmánybíróság bizonyosan megsemmisítene, ha az nem vált volna az Alaptörvény részévé, illetve azt nem védené a szintén a Negyedik módosítással beiktatott szabály, miszerint az AB az Alaptörvény rendelkezéseit nem vetheti tartalmi kontroll alá. Ráadásul a módosítás szövege egyértelműen szembemegy az Alkotmánybíróság 2013. januári határozatának⁴⁴ megállapításaival, amelyek ezt a korlátozást már kifejezetten alkotmányellenesnek találták. A szabályozás célja itt is – mint a módosítás számos rendelkezése esetében – az alapjogok korlátozása.

Nehéz a módosítást a vonatkozó jogszabályi környezet nélkül megérteni és értelmezni. A beiktatott szövegben említett sarkalatos törvény a választási eljárásról szóló törvény.⁴⁵ Ennek 151. §-a tekinthető a politikai kampány korlátozásáról szóló rendelkezés archetípusának, innen került át a tilalom alaptörvényi szintre a Negyedik módosítással. Eredeti formájában a törvény nem tartalmazta ezt a kizáró szabályt.⁴⁶ Amikor először bekerült a tervezet szövegébe, a törvény a választásokat felügyelő legfőbb szervnek, a Nemzeti Választási Bizottságnak széles mérlegelési lehetőséget biztosított volna a politikai reklámidő elosztásában – a mennyiség, az időzítés és a gyakoriság tekintetében is –, bár a szöveg előírta volna, hogy a politikai reklámidőt valamennyi szereplő számára „azonos feltételekkel” kell biztosítani.⁴⁷ A Bizottság hét tagját a Parlament kétharmados többséggel választja, amely a jelenlegi körülmények között kizárólagos kormányzati támogatottságú tagokat jelenthet, akik a mandátumuk és megválasztásuk időpontja alapján a soron következő három országgyűlési választás során is kizáróla-

gos döntési helyzetben lesznek. A választási eljárási törvény szövegéhez benyújtott módosító javaslat végül úgy rendelkezett, hogy médiaszolgáltatónként egyenlő időt kell az egyes pártok rendelkezésére bocsátani.⁴⁸ Az Országgyűlés ezt a változatot fogadta el 2011-ben, és ez került a köztársasági elnökhöz is aláírásra.⁴⁹

A köztársasági elnök a választási eljárási törvény előbb ismertetett korlátozását – más rendelkezésekkel együtt – alkotmányellenesnek tartotta, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult, amely egyetértett az indítvánnyal, és a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság korlátozását diszkriminatívnak és aránytalanulnak ítélte. A tárgyban született határozat indokolása szerint azért, mert egyrészt eltérően kezeli a pártlistákon szereplő és azon nem szereplő pártokat, másrészt a politikai kampány szabályozásának céljával – a megengedett hirdetési felületek típusai alapján válogatva – túlságosan szűk keretek közé szorította vissza a politikai reklámokat. Amikor a kormánytöbbség újra megszavazta a korlátozást, immár az Alaptörvény szintjére emelve, a módosítás egyszerre írta felül a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság érveit.⁵⁰

Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a korlátozás éppen a társadalom legszélesebb körét elérő médiaszolgáltatókat, a magán televízió-társaságokat zárja ki. A határozat a véleménynyilvánítás szabadságát és a média szerepének fontosságát szem előtt tartva elemezte a korlátozás célját, és arra a következtetésre jutott, hogy a kampányt a közmédiára szűkítő szabályozás nem szolgálhatja a kampánykiadások csökkentését vagy a kiegyensúlyozott kampányt. Az Alkotmánybíróság szerint az is alátámasztja, hogy a korlátozás diszkriminatív és aránytalan, hogy nem találunk hasonló kizáró szabályt a(z) elektronikus) médiaszolgáltatásokon kívül.⁵¹ A határozat szerint a politikai reklámok kitiltása a filmszínházakból – ami része volt az eredeti szabályozásnak, de az Alaptörvény módosításába nem került bele – még kevésbé hozható kapcsolatba a törvény kinyilvánított céljával, ezért ezt a korlátozást is megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a politikai kampány korlátozása kapcsán nem nyúlt európai normákhoz, bár a választói regisztráció vizsgálatánál hivatkozott a strasbourgi esetjogra. Tény, hogy nincs európai konszenzus a politikai reklámok szabályozásában.⁵² Ugyanakkor találunk irányadó esetjogot az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. A TV Vest AS és a Rogaland Pensjonistparti Norvégia elleni ügyében a Bíróság egyezményesértőnek ítélte egy, az Alaptörvény Negyedik módosításához hasonló politikai kampány-korlátozást.

Talán még fontosabb, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága nem fogadta el, hogy a korlátozás alkalmas a megfogalmazott célok – a kampányköltségek és a donoroktól való függés csökkentése mellett a tisztességes, kiegyensúlyozott kampány és a választások tisztaságának – elérésére. Miközben az Alkotmánybíróság által vizsgált törvény két elemében különbözött a norvég szabályozástól – teljes tilalom helyett részleges és célzott tiltás – a Negyedik módosítás kapcsán a kormányzat által hangoztatott érvek (a „kampányköltségek csökkentése és az esélyegyenlőség biztosítása”) lényegében megegyeznek. Érvényes tehát a strasbourgi bíróság megállapítása: „Ezek kétségtől releváns célok, de a Bíróság nincs meggyőződve, hogy elegendőek a panaszolt korlátozások igazolásához.”⁵³ Az Egyezmény 10. cikkére kiterjedő vizsgálat mellett az aránytalanság és a diszkrimináció felmerülhet a magán-médiaszolgáltatónak az Európai Unió Alapjogi Chartája 16. cikkében biztosított jogaival összefüggésben is.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a törvényt a szükséges módosításokkal újra elfogadta az Országgyűlés. Ezek a módosítások, amelyek hasonló helyzetben általában arra irányulnak, hogy az új szöveg már figyelembe vegye az alkotmányos korlátokat és az Alkotmánybíróság döntését, ebben az esetben kisebb eltérésekkel az eredeti, már alkotmányellenesnek talált korlátozásokat léptetik újra életbe, ráadásul a Negyedik módosítással azokat az Alaptörvény szintjére emelve. Az új törvényszöveg fenntartja az „egyenlő feltételek” és a műsoridő egyenlő (egyenlő időtartamban és egyenlő alkalommal történő) elosztásának követelményét. A módosítás továbbra is érvényesíti a két – országos listát állító és azt nem állító – jelölti csoport közötti különbségtételt.⁵⁴ Röviden: a Negyedik módosítás felülírja az Alkotmánybíróság döntését, és az Alaptörvény módosítása alapján a korlátozó szabályok bekerültek a választási eljárási törvénybe is, visszaállítva azt a helyzetet a politikai kampány szabályozását illetően, amelyet néhány hónappal korábban az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek talált.

Az aránytalanság és a diszkrimináció alkotmánybírói és strasbourgi vizsgálatát ismerve nem meglepő, hogy a kormányzat az újra bevezetett korlátozást minden irányból védeni kívánta; ennek fontos eleme az Alaptörvény Negyedik módosításának 12. § (2) bekezdése, amely megtiltja az Alkotmánybíróknak, hogy az Alaptörvény módosításait tartalmi kontrollnak vesse alá.

POLITIKAI BESZÉD A NEMZET MÉLTÓSÁGÁNAK ÉS A KÖZSZEREPLŐK MÉLTÓSÁGÁNAK KORLÁTAI KÖZÖTT (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 5. CIKK (2) BEKEZDÉSE)

A Negyedik módosítás „hivatalos fordítása” szólás- szabadságot (‘freedom of speech’) említ, bár a magyar eredetiben véleménynyilvánítási szabadság szerepel. Az Alaptörvény véleménynyilvánítási klauzulájának Negyedik módosítás általi kiegészítése már első ránézésre is gyanút kelt: a kiegészítésekkel az alkotmányi rendelkezés bekezdéseinek száma hatra emelkedik, így alapjogi garanciának szokatlanul hosszú. Ez annál is inkább figyelemre méltó, mivel

az Alaptörvény egy másik, általános rendelkezésben szabályozza az alapvető jogok korlátozásának lehetséges körét és módját.⁵⁵

A politikai hirdetések előzőleg vizsgált korlátozása után mondja ki a következő módosítás,⁵⁶ hogy a szólásszabadság (véleménynyil-

vánítási szabadság) gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére. A következő rendelkezés⁵⁷ mondja ki, hogy a szólás (véleménynyilvánítás) szabadságának gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, valamint nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának megsértésére.

A Parlamentnek eredetileg benyújtott szűkszavú indoklás szerint (amely amúgy jelentősen eltér a Velencei Bizottsághoz benyújtott „Technikai megjegyzés”-től) a módosítás⁵⁸ alaptörvényi szinten kívánja rögzíteni, hogy a véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet az emberi méltóság, másrészt meg kívánja teremteni az alkotmányos alapjait annak, hogy a közösségek méltóságának megsértése esetén polgári jogi eszközökkel lehessen szankcionálni a gyűlölködő megnyilvánulások bizonyos eseteit. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó korábbi gyakorlata világossá tette, hogy törvényi szinten nem biztosítható hatékony fellépés a gyűlöletbeszéddel szemben, ezért azt az Alaptörvény módosításával indokolt megalapozni. A Javaslat a rendelkezésben felsorolt közösségek méltóságát sértő közlésekkel szemben igénybe vehető jogi eszközök kialakításának az alkotmányos szabályait rögzíti. A hazai bíróságok egységesnek mondható jogalkalmazási gyakorlata a személyiségi jogok megsértését csak abban az esetben tartja megállapíthatónak, ha a jogsértő magatartásból közvetlenül vagy közvetve, de egyedileg megállapítható a sértett személye. Ily módon,

ha valaki a gyűlöletbeszéd címzettjének tekinti magát, de a személye a gyűlölködő megnyilvánulás alapján nem válik egyedileg beazonosíthatóvá, elesik a polgári jogi igényérvényesítés lehetőségétől. A Javaslat ezért rögzíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. A Javaslat alapján az ilyen, közösségeket érintő megnyilvánulások esetén lehet az emberi méltóság megsértése miatti igényeket bíróság előtt érvényesíteni. A Javaslat alapján lehetőség nyílik arra, hogy a polgári jog szabályai szerint a sérelmet szenvedettek személyiségi jogaik megsértése miatt fellépjenek.

A Velencei Bizottsághoz benyújtott magyarázat („Technikai megjegyzés”)⁵⁹ – amelyet egy meg nem jelölt személy egyes szám első személyben írt – ettől valamelyest eltérő indokokat hoz fel a módosítás mellett. Először is, a Megjegyzés az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatára hivatkozik annak alátámasztásául, hogy az „emberi méltóság, amely alkotmányos védelem alatt áll, a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet”.

Ez az indokolás annyiban ironikus, hogy az idézett AB határozatot – együtt minden más AB határozattal 1990 és 2011 között – ugyanez az alkotmánymódosítás törölte. Mindenesetre, az új korlátozó bekezdés beiktatása (i) vagy redundáns, amennyiben a magyar jog már amúgy is megengedi a véleménynyilvánítás korlátozását az emberi méltóság nevében, (ii) vagy a véleménynyilvánítási szabadság korábbi védelmi szintjének csökkentésére irányul.

Az új bekezdés értelmezhető redundánsként (i), mivel az emberi méltóságról az Alaptörvény II. cikke kimondja, hogy sérthetetlen, és az I. cikk megengedi alapvető jog korlátozását „*más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében*”. Így nincsen szükség további rendelkezésre, amely kimondja, hogy az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet.

Következésképpen valószínű, hogy minden észszerű alkotmányértelmező szerv, végső soron pedig az Alkotmánybíróság, a véleménynyilvánítási klauzula módosítását a korábbi jogi helyzet megváltoztatásaként fogja értelmezni (ii). Összességében az is valószínű, hogy a módosítást a véleménynyilvánítás védelmi szintje leszállításaként, és nem pedig emeléseként fogják értelmezni. Technikailag a védelem két módon csökkenthető.

Először, az értelmező tekintheti az új bekezdést az I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános korlátozási szabály alóli kivételként, amely alapvető jog korlátozását csak „*a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges*

tartalmának tiszteletben tartásával” engedi meg. Egy ilyen értelmezés azonban nyilvánvalóan nemzetközi emberi jogi standardokba ütközne, különösen az EJEB gyakorlatába, hiszen megengedne olyan korlátokat is, amelyek nem „szükségesek egy demokratikus társadalomban”. Különben nem lett volna szükséges maga a módosítás.

Másodszor, a véleménynyilvánítási szabadság védelmének csökkentéséhez jut el az a második lehetséges értelmezés is, amely az emberi méltóság hatókörét az egyénről a csoportra tágítja ki, ezzel húsz év alkotmányértelmezését rontva le. Az emberi méltóság alkalmazhatóságának egyéni túlra, csoportra való kiterjesztése az egyéni jogok megvalósítását számos kihívás elé állítja; túl azokon a veszélyeken is, amelyeket a véleményszabadság számára egy ilyen kiterjesztés jelent.

A véleménynyilvánítási szabadság védelmének csökkentése bizonyossággal megtörténik a IX. cikk új (5) bekezdésében foglalt „közösségek méltósága” tekintetében. Szemben a „Technikai megjegyzés” által sugalltakkal, ez eddig nem volt elfogadható alkotmányos indok a véleménynyilvánítás korlátozására sem Magyarországon vagy Európában általában, sem például Németországban. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ebben a tekintetben egy vagy két apró kivétellel meglehetősen konzisztens volt. 2000-ben ugyanakkor az AB a közösségek méltóságára alapozva hagyta jóvá az önkényuralmi jelképek büntetését. Azóta azonban az AB következetesen elvetette a „közösségek méltóságának” védelmére alapozott alkotmányjogi érvet. Az AB gyakorlata ebben az ügyben a 4/2013. (II. 21.) AB határozatban kulminált, amely a szélsőséges szimbólumok használatát tiltó rendelkezést alkotmányellenesnek nyilvánította. A korábbi döntés felülbírálatával egyrészt helyreállt az összhang húsz év alkotmányértelmezésében, másrészt az új határozatot nyilvánvalóan befolyásolták az EJEB magyar joggal kapcsolatos hasonló döntései.⁶⁰ Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadság közösségi méltóság nevében való korlátozását most bele kellett írni az alkotmányba.

Meg kell jegyezni, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság különösen óvatosan viszonyul a meghatározatlan, nagy csoportok tagjaival szembeni gyűlöletbeszéd jogi szankcionálhatósága elismeréséhez (lásd különösen a Tucholsky-döntést⁶¹). Ennek az óvatosságnak pontosan az az indoka, hogy közösségi igények ilyen elismerése a kormánnyal kapcsolatos kritika korlátozásába csaphat át. Ez az érv független attól, hogy az alkalmazandó szankciót a büntetőjog vagy a polgári jog tartalmazza. Továbbá, az ilyen kísérletek a sérthetetlen emberi méltóságot sértik.

tóság fogalmát olyan mértékig tágítják ki, hogy az elveszti minden jelentését. Ezzel a kiterjesztéssel az emberi méltóság védendő értékből kikényszerítendő korláttá válik. A méltóságvédő német AB nem menne ilyen messzire. A holokauszttagadás-ügy⁶² hamis tényállításról (amelyet egészen odáig nem is tekintettek a véleményszabadság alá esőnek), nem pedig véleménynyilvánításról szólt, és éppen a holokauszttagadás tényszerű hamissága, nem pedig „sértő” volta az, ami a túlélők emberi méltóságának sérelmét okozza: a holokauszt tagadása a túlélők, illetve a túlélők és áldozatok hozzátartozói identitásának egy részét tagadja. A német bíróság ezen túl olyan esetekben állapítja meg az emberi méltóság sérelmét, amelyekben személyeket (egy csoport egyéni tagjaiént például a lengyeleket⁶³, vagy konkrét egyénként például Joseph Straußt⁶⁴) állatokkal tekintenek egyenlőnek, vagy más módon nyilvánítanak szubhumánnak. Tehát nem a kiváltott felháborodás, undor vagy fájdalom tesz egy kifejezést az emberi méltóság nevében korlátozhatóvá, hanem az egyén emberségének vagy személyiségének tagadása; ezt foglalja ugyanis magában az, ha egy egyént – totalizáló módon – egy csoport tagjává redukálnak.

Az emberi méltóság Európában általában az egyéni személyiséget védi, nem egy „közösséget”, és nem a többségi közösséget vagy a politikai nemzetet, ahogyan a magyar alkotmánymódosítás most teszi. Faji, etnikai, vallási vagy szexuális kisebbségek elleni verbális támadásokat a kifejezés következményei miatt lehet szabályozni, mint pl. erőszak, rendbontás, vagy az alkotmányos berendezkedés veszélyeztetése (a „militáns demokrácia”- vagy az „önvédő jogállam”-érvelés alapján). De az EJEB még ebben az utóbbi tekintetben is részletes irányelveket dolgozott ki, amelyek szigorúan behatárolják a politikai beszéd szabályozhatóságának körét. Például a Stankov-döntésben⁶⁵ az EJEB kimondta, hogy a szecesszió (területek elszakadása) propagálását az Egyezmény védi. A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos garanciájának tehát biztosítania kell, hogy az ilyen tárgyú vitatott beszéd védett legyen. Ezzel szemben azonban a magyar alkotmány ma bátorítja (ha nem éppen megköveteli, legalább egy értelmezésben), hogy a magyar nemzet méltóságát tiszteletben tartsák és védelmezzék. Ennek megsértése lenne az a szakadár érvelés, miszerint a magyar nemzet valójában két vagy több nemzet, és az a lenne a legjobb, ha útjaik elválának. Európában általában akkor tűrik meg a szólas korlátozását, amikor a többségi szólas korlátozása teszi lehetővé, hogy attól eltérő nézeteket is meg lehessen hallani, vagy amikor egy hátrányos helyzetű kisebbségi csoportot valamely beszéd jelentősen veszélyeztet. Ezzel szemben itt az egyén szabad ki-

fejezéshez való jogát most a többségi és kormányzati érdekek nevében lehet majd korlátozni, amelyek éppen azok az érdekek, amelyekkel szemben a véleménynyilvánítás szabadságát meg kell védeni.

Ráadásul az Alaptörvény preambulumból és más deklarációiból a kulturális nemzet fogalmának használata sejlik fel. Így a helyzet akár rosszabb is lehet: a lakosság egy része, az etnikai kisebbségek elveszthetik jogukat a többségi kulturális nemzet kritizálására. Egy ilyen értelmezés annál inkább is valószínű, mivel a Büntető Törvénykönyv közösség tagja elleni erőszakot tiltó rendelkezését gyakran akkor alkalmazzák, amikor romák okoznak sérelmet nem romáknak. Ezzel egyidőben feltűnően ritkán születik gyűlöletbűncselekményt megállapító ítélet olyan esetekben, amikor romák az áldozatok. Egy ilyen politikai környezetben az alkotmány többet is tehetne, mint hogy az előítéletes gyakorlatot szentesíti, és még ki is terjeszti a magánjogra. A „Technikai megjegyzés”-ben foglalt állásponttal ellentétben, nem védhető alkotmányos érvként az, hogy ha a Btk.-ban szereplő jogi megoldás rossz, akkor azt be kell emelni a Ptk.-ba is, és végül alkotmányos szinten is szentesíteni kell. A koherenciának vannak érdemei a jogban, de nem akkor, amikor a koherencia alapvető jogok súlyos és indokolatlan korlátozását szilárdítja meg.

A magyar nemzet méltóságának védelme végül természetesen azért is problematikus, mert dermesztő hatással lehet a politikai beszédre, illetve a közügyekkel kapcsolatban öncenzúrára sarkallhat. A közügyek szabad megvitatása pedig a véleménynyilvánítási szabadság központi magvát jelenti a magyar AB, az EJEB és a legtöbb alkotmányos demokrácia bíróságai szerint. Csak tetézi a problémát, hogy az új rendelkezés nem tartalmaz kivételt sem a politikai kritika, sem például a művészet szabadsága tekintetében.

Továbbá, a IX. cikk új (4) bekezdése, azaz a véleménynyilvánításnak általában a méltóság alá vetése szintén a politikai beszéd korlátozásának irányába mutat. Ugyan az emberi méltóságot a korábbi alkotmánybírói gyakorlat is a véleménynyilvánítási szabadság korlátjának tekintette, a „Technikai megjegyzés” által idézett határozat óta az is nyilvánvaló volt, hogy a közhivatalnokoknak, politikusoknak és más közszereplőknek több kritikát, akár becsmérlést is el kell viselniük, mint a magánszemélyeknek. A hatóságokról, hivatalnokokról vagy politikusokról tett becsmérlő értékállítások egyáltalán nem voltak büntethetők a joggyakorlat értelmében, és a becsmérlő hamis tényállítások is csak akkor, ha az állítást nyilvánosságra hozó tudatában volt az állítás valótlanságával, vagy ha gondatlanul megszegte hivatásának szabályait.⁶⁶ Azonban az Alkotmánybí-

róság korábbi esetjogának hatályon kívül helyezésével többé nem világos, hogy ez az értelmezés továbbra is, azaz annak ellenére is irányadó-e, hogy a kulcsdöntést, amelyre a kormányzat hivatkozik, törölték. A Negyedik módosítás éppenséggel irányulhat ennek a joggyakorlatnak a felülbírálatára, hogy így ágyazzon meg a Ptk. új normája alkotmányba emelésének. Az új Ptk. 244. §-a szerint (címe: Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme) „a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja”. Ez a rendelkezés nem törekszik a két igény méltányos egyensúlyára – amint azt az EJEB joggyakorlata megköveteli (vagy „praktische Konkordanz”-ra, amint a német joggyakorlat megköveteli). Ehelyett, itt a beszélő az „állam”, az emberi jogi jogviszonyok „vádlottjának” pozíciójába kerül: a beszélő csak annyiban „korlátozhatja” egy másik beszélő személyiségi jogát, amennyiben az szükséges és arányban áll valamely meghatározatlan közérdekkel.

Ez a megoldás megfordítja a véleménynyilvánítási szabadság és a politikusok személyiségi jogai közti viszonyt az eddigihez képest, ily módon szembe kerülve mind az EJEB,⁶⁷ mind a magyar AB most törölt joggyakorlatával.

Amint látható, a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos új alaptörvénybeli rendelkezések magukban hordozzák annak a nagyon is valós veszélyét, hogy a korábbi, magas szintű védelmet garantáló joggyakorlatot a feje tetejére állítják. A Negyedik módosítás amellett, hogy új korlátoknak veti alá a véleménynyilvánítás szabadságát a csoportméltóság és a „nemzet méltósága” nevében, valamint eltörli az Alkotmánybíróság teljes 2012 előtti joggyakorlatát, megnyitja az utat az előtt is, hogy az új alkotmányt hozzák összhangba az aggályos új Ptk.-val – és nem fordítva.

A FELSOÓKTATÁSI INTÉZMÉNYEK AUTONÓMIÁJÁNAK KORLÁTOZÁSA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 6. CIKKE)

A felsőoktatási intézmények autonómiáját garantáló alkotmányos előírás, az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének új szövege, amelyet a Negyedik módosítás 6. cikke egészített ki, megteremtette annak lehetőségét, hogy a központi kormányzat szélesebb körben szóljon bele a felsőoktatási intézmények működésébe: „Az állami felsőoktatási intézmények gaz-

dálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” Ezt a betoldást ugyanezen bekezdés módosítással nem érintett szövegrészével együtt kell értelmezni: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza.”

A módosítás felrúgja a kényes egyensúlyt az állami beavatkozás legitím – a költségvetési finanszírozással igazolható – mértéke és az egyetemek, főiskolák megfelelő működéséhez szükséges intézményi autonómia között. Ezzel veszélybe kerülhetnek az autonómiával védett egyéni jogok is, például a gondolat, a szólás, a művészet és tudomány szabadsága, továbbá az (egyéni meggyőződés szerinti) oktatáshoz való jog, ahogy azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikke; az Európai Unió Alapjogi Chartájának 10., 11., 13. és 14. cikke; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 18. és 19. cikke és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi egyezségokmányának 13. cikke garantálja.

Az egyetemi autonómia a közös európai hagyomány része, és mint ilyen, hosszú múltra tekint vissza. Ahogy azt Dr. Per Nyborg, az Európa Tanács Felsőoktatási és Kutatási Bizottságának elnöke megfogalmazta, „a széles körű intézményi autonómia feltételezi, hogy a részletek eldöntését az intézményekre magukra lehet hagyni, és ha a törvényeket ennek szellemében módosítják, az további változásokhoz vezethet”. Sőt, „az intézményi autonómia és a számonkérhetőség közötti megfelelő egyensúlyt megtaláló, hatékony felsőoktatási törvény csak azt szabályozza, amit feltétlenül szükséges, és aminek a szabályozása más módon nem lehetséges”.⁶⁸ A bizottsági elnök azt is hozzátette, hogy miközben „az intézményi autonómia lényegi eleme a bolognai folyamatnak”,⁶⁹ a cél nem az, hogy „maximalizáljuk az autonómiát, hanem az, hogy az megfelelő egyensúlyba kerüljön a társadalmi számonkérhetőséggel. Az állam és az intézmény kapcsolatának valamennyi vetületét figyelembe kell vennünk ahhoz, hogy meghatározzuk, hogy egy egyetem mely körben rendelkezik autonómiával az állammal szemben, vagy hogy egy kapcsolat felborította-e az érdekek megfelelő egyensúlyát.”⁷⁰

Ahogy az Európai Bizottság Oktatási és Kulturális Főbiztosságának jelentése fogalmaz, az intézményi autonómia egy „korlátozott fogalom, amely igencsak vitatott, és számos aspektusa van”.⁷¹ Megfigyelhető „egy általános, a növekvő pénzügyi autonómia felé mutató tendencia, amely a források belső felosztása terén teljes szabadsághoz vezet” a felsőoktatási intézményekben, „a nagyobb átláthatóságot

és a finanszírozási mechanizmusok egyszerűsödését hozó” fejleményekkel együtt,⁷² miközben észlelhető az a trend, hogy csökken „a közvetlen kormányzati beavatkozás a felsőoktatásba bizonyos területeken, és ezzel együtt megfelelően erősödik az intézményi autonómia”.⁷³

Az Európa Tanács Felsőoktatási és Kutatási Osztálya azt hangsúlyozta a felsőoktatás-politikával foglalkozó ajánlásaiban, hogy „az intézményi autonómia szükséges az akadémiai szabadság biztosításához, amely pedig a felsőoktatás egyik alapvető értéke”.⁷⁴ Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az autonómia nem önmagában vett érték.

Mindebből következik, hogy folyamatos kihívást jelent megtalálni az egyensúlyt a versengő érdekek között. Miközben a számottevő pénzügyi és gazdasági autonómia az intézményi autonómia materiális alapja, az autonómiának felelősségi és átláthatósági garanciákkal együttesen kell érvényesülnie. A kormányzat általában az intézményi autonómia működését megfelelő rugalmassággal biztosító jogszabályi környezet meghatározásáért felelős.

Az intézményi autonómia kérdésének összetettsége ellenére⁷⁵ kijelenthető, hogy a felsőoktatási intézmények függetlensége Európában széles körben elismert fogalom. A Magna Charta Universitatum – egy rektorok által 1988-ban elfogadott dokumentum – hangsúlyozza, hogy a „társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény”.⁷⁶ Az európai oktatási miniszterek által Bolognában – tíz évvel később – elfogadott nyilatkozat szerint „az egyetemek függetlensége és autonómiája biztosítja a tudományos fejlődést, valamint az oktatási és kutatási rendszer folyamatos alkalmazkodását a változó igényekhez, a társadalom elvárásaihoz”.⁷⁷

Az állami beavatkozás számos formát ölthet, és a legfontosabb kérdés az, hogy a nemzeti kormányzatoknak a gyakorlatban döntő, az autonómiát felülíró beleszólása van-e az egyetemek belső döntéseibe. „Szélsőséges esetben az állam bármelyik eszközzel keresztülhúzhatja az autonómiát, [például] a kinevezési jog gyakorlásával. Vagy megvalósulhat ugyanaz a szabályozáson keresztül érkező általános nyomásgyakorlással: olyan intézkedések sorozatával, amelyek egyenként nem, csak összességében minősülnek az autonómia elnyomásának.”⁷⁸

Az Alaptörvény már eredeti formájában is korlátozóbb szabályozást tartalmazott az intézményi autonómia lehetséges mértékéről, mint a korábbi al-

kotmányos *status quo*. Mégis, az egy évvel korábbi Alaptörvény is sokkal nagyobb egyetemi autonómiát biztosított, mint a Negyedik módosítás. „A felsőoktatási intézmények” már kizárólag „a kutatás és tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak”; „szervezeti rendjük” meghatározása a törvényhozóra tartozik. A megnövekedett kormányzati kontroll felé történő elmozdulás jelenik meg az új, 2011-ben elfogadott felsőoktatási törvényben is, amely pedig jól illeszkedik az általános központosítási törekvések, illetve az autonóm intézményekkel szembeni általános kormányzati bizalmatlanság szélesebb kontextusába.

Az intézményi autonómia további korlátozása tartalmi érvek alapján is kritizálható, de ez önmagában nem jelentene alkotmányossági problémát. Önmagában azonban az a tény, hogy ez

a szabály belekerült az Alaptörvénybe, mutatja a kormánytöbbség beismerését: nem biztos, hogy az állami beavatkozás tervezett kiszélesítése kiállná az alkotmányosság próbáját a fennálló alkotmányos környezetben; minden további, az alkotmányos korlátozásokat visszanyeső próbálkozás ellenére.⁷⁹

A kifejezetten a felsőoktatási intézményi autonómiát érintő módosítás megalapozza azt a félel-

met, hogy a kormányzat a korábbi alkotmányos korlátokon túlnyúlva kíván beleszólni az intézmények működésébe, amely hatásával felülírja a korábban garantált autonómiát. Bár a korábbi alkotmányban nem volt szövetszerű utalás a felsőoktatás és annak intézményei autonómiájára, az Alkotmánybíróság esetjoga biztosította a szükséges védelmet. Az Alkotmánybíróság korábbi döntései megállapították, hogy a felsőoktatáshoz való jog az emberi méltósághoz való jog része, és hogy a felsőoktatási intézmények működése a kultúrához való jog intézményi garanciája.⁸⁰ Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája a tudományos és oktatási szabadság alapvető garanciája, és hogy az autonómia fenntartása állami kötelezettség.⁸¹ Az ezt kimondó határozat a gazdasági autonómiát – a költségvetés elfogadására, a pénzügyi eszközök felhasználására vonatkozó hatáskört – az intézményi autonómia szerves részeként sorolta fel. Az Alkotmánybíróság az akadémiai szabadságot úgy értelmezte, hogy az magában foglalja az állam tevé- leges köteleességét, hogy megfelelő intézményi garanciákkal biztosítsa az akadémiai tevékenység külső befolyástól mentes gyakorlását. Miközben az ál-

lam legitim módon állíthat fel olyan kereteket, amelyek ösztönzik az intézményeket, hogy hatékonyan használják fel forrásaikat, a gazdasági döntések befolyásolása nem üresítheti ki az autonóm hatáskörök gyakorlását.

A módosítás megítélése szempontjából lényeges kitérni arra, hogy az Alkotmánybíróság korábbi esetjogában foglalkozott a gazdasági autonómiával, és arra a következtetésre jutott, hogy egy olyan külön szerv – a gazdasági tanács – felállítása, amely pénzügyi kérdésekben egyes területeken vétőjogot gyakorolhat, ellentétes az intézményi autonómiával. Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy ez a megoldás sértheti a tudományos és oktatási autonómiát is, és annak ellenére találta alkotmányellenesnek a szabályozást, hogy az említett tanács tagjainak többségét a szenátus, az egyetem legfőbb autonóm döntéshozó szerve választotta – arra hivatkozással, hogy az oktatásügyi miniszter által kijelölt tagok is szavazhattak.⁸²

Az Alaptörvény Negyedik módosítása két vonatkozásban megy túl a korábban alkotmányellenesnek minősített előíráson: a kormányzati beleszólás valamennyi pénzügyi kérdésre kiterjeszthető, valamint a kormányzat közvetlenül és teljes mértékben gyakorolja ezt a hatáskört, tehát maradéktalanul elvonhatja a döntés jogát az egyetem autonóm intézményeitől.

Egyelőre nem ismert, hogy milyen mértékben érvényesül ez a pénzügyi kérdésekben megjelenő állami beavatkozás, vétőjog vagy egyedi, tanszéki döntések átvétele – a kiadások, megbízatások, kinevezések, kutatási támogatások meghatározása stb. – során. Sok múlik a módosítás alapján elfogadott tényleges szabályozástól, de az már most világos, hogy a közvetlen állami beavatkozás általános – nem konkrét esetekre korlátozott – lehetőségének megteremtése felrúgja azt a kényes egyensúlyt, amelynek a felsőoktatás felelősségét és autonómiáját jellemeznie kellene. Ahelyett, hogy a kormányzat a felsőoktatás jogi-pénzügyi környezetének kialakításával kapcsolatos hatáskörét használná, közvetlen kézi vezérlésre tér át.

A kormány a „Technikai megjegyzés”-ben és a módosítás tervezetének eredeti indokolásában azzal érvelt, hogy az új előírás „nem érinti a kutatási és oktatási autonómiát” – tekintve, hogy az autonómiával járó jogok gyakorlása nagyban függ a pénzügyi eszközöktől, nehéz elképzelni, hogy ez így legyen. Az utóbbi évek költségvetési megszorításait és miniszteri döntései ismeretében⁸³ lehet azzal érvelni, hogy a módosítás csak fenntartja és szentesíti a közvetlen kormányzati beavatkozások gyakorlatát, amikor egy

fontos alkotmányos garanciát szüntet meg. De ez aligha lehet érv a módosítás mellett.

A HALLGATÓI SZERZŐDÉSEK ÉS A „RÖGHÖZ KÖTÉS” ALKOTMÁNYOSÍTÁSA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 7. CIKKE)

Az Alaptörvény 4. módosításának 7. cikke alapján az Alaptörvény XI. cikke a következő (3) bekezdéssel egészül ki: *„Törvény a felsőfokú oktatásban való részvétel anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”*

A bekezdéssel kapcsolatban megfogalmazható agályok sokrétűek.

Egyrészt ehelyütt is tetten érhető az Orbán-kormány parlamenti többsége által rutinszerűen alkalmazott azon gyakorlat, amely az alkotmányos normák proliferációját eredményezi: az Alaptörvény szövegébe betonoznak be kiemelt alkotmányos védelmet vagy kodifikációt nem igénylő, a mindenkor parlamenti többség által egyszerű törvényben szabályozandó szabályokat.⁸⁴

Másrészt, ugyancsak hasonlóan az alkotmánymódosító csomag több rendelkezéséhez, a szabályozás célja nem más, mint egy várható, a hatályos szabályozást hatályon kívül helyező alkotmánybíróági határozattal szembeni megelőző csapás.

Ahogy egy – vezető jogvédő szervezetek által készített – elemzés⁸⁵ rámutat, a hallgatói szerződéseket eredetileg egy 2012 januárjában elfogadott kormányrendelet szabályozta, amely arról rendelkezett, hogy az állami finanszírozású képzésben részt vevő hallgatók a diploma megszerzését követően meghatározott ideig Magyarországon kötelesek dolgozni, ellenkező esetben vissza kell fizetniük a képzés költségét az államnak. Az alapvető jogok biztosának beadványára az Alkotmánybíróság 32/2012. (VII. 4.) számú határozatában formai indokok alapján alkotmányellenesnek találta a szabályozást, és megsemmisítette. A határozat meghozatalának napján a Parlament oktatási bizottsága a felsőoktatási törvény módosítását javasolta, a kormányrendeletben foglalt szabályok szó szerinti szövegének átültetésével. Így a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény rendelkezik arról, hogy a hallgatók kötelesek az oklevél megszerzését követő húsz éven belül az állami (rész)ösztöndíjjal folytatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban magyar jog-

hatóság alatt álló munkáltatónál társadalombiztosítási jogviszonyt eredményező munkaviszonyt, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt létesíteni, fenntartani vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytatni – vagy visszafizetni a képzés költségeit. Így egy ötéves egyetemi képzést követően a hallgatóknak tíz évet kell Magyarországon dolgozniuk az állami ösztöndíjért cserébe. Három jogvédő szervezet az Európa Tanács főtítkárának és az Európai Bizottság alelnökének írott levelében arra mutat rá, hogy az alkotmánymódosítás célja egyértelműen az, hogy kizárják a szabályozás alkotmánybírói kontrollját.

Harmadrészt – az Alkotmánybírósághoz benyújtott ombudsmani beadványban is megfogalmazott és az AB határozatában is felvetett – tartalmi problémát jelent az alkotmánymódosítással kapcsolatban a tandíj (képzési hozzájárulás) kifizetésére képtelen potenciális hallgatók hátrányos helyzetbe kerülése, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának korlátozása. Ugyancsak problematikus, hogy míg a hallgatók kötelezettséget vállalnak a hallgatói szerződés megkötésével, az állam mindössze törekszik a megfelelő munkahelyek megteremtésére.⁸⁶ Mindezen szempontokra tekintettel az alapvető jogok biztosa a hallgatói szerződések tartalmi szempontú alkotmányos felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Alaptörvény módosításának elfogadásakor a beadvány elbírálása folyamatban volt.

Az Alkotmánybíróság első határozata ugyanis formai, technikai érvekre hivatkozva annyit mondott ki, hogy a felsőoktatási törvény alkotmányellenes módon adott felhatalmazást a hallgatói szerződések lényeges elemeinek kormányrendeletben történő szabályozására, mert a tárgykör törvényi szabályozást igényel. A megismételt ombudsmani beadvány ismét felvetette a foglalkozás megválasztása szabadságának és a felsőoktatásban való részvétel jogának alkotmányellenes korlátozását. A Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája által készített beadványt követve, a szabályozás Szabó Máté ombudsman alkotmánybírói beadványa szerint is szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a kiszolgáltatott helyzetben lévő egyetemi, főiskolai hallgatók alapvető jogai; sérti az egyenlő bánásmód elvét, továbbá a végzett hallgatók önrendelkezési, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának korlátozását jelenti.⁸⁷

A módosítás emellett súlyos belső inkonzisztenciát és alkotmányértelmezési nehézségeket eredmé-

nyez. Ahogy a három fent említett jogvédő szervezet az Európa Tanács főtítkárának és az Európai Bizottság alelnökének írott levelében rámutat, az ilyen alkotmányozás aláássa az Alaptörvény stabilitását és kikényszeríthetőségét is.⁸⁸

Negyedik problémaként említhető, hogy a módosítás ellentétes lehet az európai joggal. Ezzel kapcsolatban az ombudsman és az Alkotmánybíróság is utalt arra, hogy a hallgatói szerződések értelmezésekor felmerül az Európai Unió Alapjogi Chartájának a foglalkozás megválasztásának szabadságáról és a munkavállaláshoz való jogról rendelkező 15. cikke.⁸⁹ Adva, hogy a kérdés ismét az Alkotmánybíróság előtt fekszik, ebből is látszik, hogy az Alaptörvény módosításában foglalt, a foglalkozás szabad megválasztásának és a munkavállalók szabad moz-

gásának kifejezett alkotmányos korlátozását eredményező rendelkezések célja az, hogy elejét vegyék az ilyen irányú alkotmányos fenntartások megfogalmazásának. A European Lawyers for Democracy and Human Rights állásfoglalása⁹⁰ szerint az állami finanszírozási képzésben részt vevő hallgatók diplomaszerezés utáni külföldi munkavállalását korláto-

zó szabályok a szabad mozgás súlyos korlátozását jelentik. Az alkotmánymódosítás ellentétes az Európai Unió Alapjogi Chartájának 15. cikk 2. bekezdésével, amelynek alapján az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga. Ugyancsak ellentétes a rendelkezés a Charta 45. cikk 1. bekezdésével és az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikkével. Az eredeti szabályozással kapcsolatban Allan Páll, a Hallgatói Önkormányzatok Európai Szövetségének (ESU) elnöke, a hallgatói szerződések bevezetését egy modern jogbáji rendszer létrehozásához hasonlította,⁹¹ és felszólította az Európai Bizottságot, hogy tegyen lépéseket, illetve kezdjen azonnali vizsgálatot a törvény jogszerűségét illetően.⁹² Andor László, az Európai Bizottság foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős biztosa vizsgálatot ígért,⁹³ és elindított egy úgynevezett „pilot eljárást” az ügyben.⁹⁴

Az EU-jog vonatkozásában különösen érdekes Eleanor Sharpston főtanácsnok véleménye az egyesített Laurence Prinz v. Region Hannover és Philipp Seeberger v. Studentenwerk Heidelberg-ügyekben,⁹⁵ amelyek esetében az eljárás tárgyát az a német szabályozás képezte, amelynek alapján uniós polgárok csak abban az esetben folyamodhatnak állami támogatásért más tagállamban folytatott tanulmányaik

teljes idejére, ha korábban három évet folyamatosan Németországban tartózkodtak, ellenkező esetben a német állam csak a németországi képzés teljes idejét, vagy egy évnyi külföldi képzést finanszíroz. A főtanácsnok szerint „az EU jog nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy akár akárhelyre, akár belföldön támogassák a felsőoktatási képzést. Ha viszont mégis ezt teszik, azt a polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának tiszteletben tartása mellett kell tenniük.”⁹⁶ A hároméves előírás a szabad mozgás korlátozása, hiszen a kötelező tartózkodási idő valószínűleg eltántorítja a (korábban huzamosabb időt nem Németországban töltött) uniós polgárokat attól, hogy éljenek a szabad mozgás jogával, és egy másik tagállamba költözzenek. Ha a korlátozás elviekben ugyan jogszerű eszköze egy túlzott gazdasági teher elkerülésének,⁹⁷ azonban a tagállamnak többet kell tennie ennek valószínűsítésénél: az egyes támogatási formákból adódó potenciális veszélyeket, valamint az azok elhárításához alkalmazott eszközöket ténylegesen fel kell mérnie, és össze kell vetnie. A főtanácsnok szerint az, hogy a hároméves korlátozás alkalmas-e a gazdasági cél elérésére, azon fog múlni, hogy ésszerű és arányos-e a korlátozás. Ennek felmérésére a nemzeti bíróságoknak tudniuk kell, hogy (i) mit jelent a túlzott gazdasági teher, és hogy (ii) milyen számszerűsíthető hatása lehet a hároméves korlátozásnak.⁹⁸

A hallgatói szerződés az Alaptörvény Negyedik módosításába illesztésének az volt az oka, hogy az kikerüljön az alkotmányossági vizsgálat hatóköréből – noha a rendelkezés egyaránt korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását és a személyek szabad mozgását. Egy tíz évre terjedő korlátozás ellentétessé az Európai Unió Alapjogi Chartájával, különösen a 15. cikk 2. bekezdésében garantált szabad munkavállalás jogával.⁹⁹

A HAJLÉKTALANSÁG JOGELLENESSÉGE (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 8. CIKK (3) BEKEZDÉSE)

2011-ben fogadták el, s 2012-ben lépett hatályba az új szabálysértési törvény, mely a közterületen való életvitelszerű tartózkodást, illetve az életvitelszerűen használt ingóságok közterületen való tárolását bagatell bűncselekményként szabályozta, elkövetőit pedig pénzbüntetéssel, illetve szabadságvesztéssel fenyegette. Az Alkotmánybíróság 2012-ben megsemmisítette a törvénynek ezt a rendelkezését.¹⁰⁰ A határozat szerint a jogszabály a hajléktalanságot mint élethelyzetet kriminalizálta, és ezzel megsér-

tette a jogállamiság elvét. A határozatban megjelenő érvelés az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kialakított alapjogi felfogásra támaszkodott, amelyet azóta a Negyedik alkotmány-módosítás érvénytelenített.

Az Alkotmánybíróság 2012-es határozatában megállapította, hogy a hajléktalanság olyan társadalmi probléma, amelyet szociális intézkedésekkel és segítségnyújtással, nem pedig büntetéssel kell kezelni. A határozat szerint a hajléktalanság társadalomra veszélyesnek nyilvánítása és büntetése összeegyeztethetetlen az Alaptörvény II. cikkében megjelenő emberi méltósághoz való joggal.¹⁰¹ Az Alaptörvénynek ez az értelmezése az alapjogok olvasatának korábbi alkotmánybírósági gyakorlatát követte, mely az emberi méltóságot az alapjogok hierarchiájának a csúcán helyezte el – összekapcsolva azt az egyenlőséggel –, és az emberi mivolt lényegi jellemzőjeként határozta meg.¹⁰² Az Alkotmánybíróság határozataiban egyértelművé tette, hogy az egyenlőségnek ez az olvasata azt is magában foglalja, hogy mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelni.

Az Alkotmánybíróságnak a hajléktalanság kriminalizálását alkotmányellenesnek nyilvánító határozata után a miniszterelnök jelezte azt a kormányzati szándékot, hogy a hajléktalanság tilalmát az Alaptörvénybe foglalják. A Negyedik alkotmánymódosítás 12. cikk (5) bekezdése tilalmazza az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát az alkotmányos elvek megsértése esetén – így az emberi méltóság sérelme esetén is.

A miniszterelnök akaratának megfelelően a Negyedik alkotmánymódosítás megváltoztatta az Alkotmány szövegét, felülírva az Alkotmánybíróság tárgyalat határozatát.

Az Alaptörvény XXII. cikke eredetileg csupán a következőket tartalmazta: „*Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.*”

A Negyedik alkotmánymódosítás ehhez két új bekezdést fűzött:

„(2) *Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.*

(3) *Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.*”

A két rendelkezés egymás mellett szerepeltetése ellentmondásos helyzetet teremt. Míg az új második bekezdés megköveteli az államtól és a helyi önkor-

mányzatoktól, hogy törekedjenek szállást biztosítani, addig a harmadik bekezdés értelmében a hajléktalanok fizetik meg annak az árát, ha ez a törekvés sikertelen. A központi és helyi kormányzat azon hatáskörének az alkotmányban szerepeltetésével, amely révén az életvitelszerű közterületen való tartózkodás jogellenesnek nyilvánítható, a kormányzat a nem megfelelő lakhatási helyzetből fakadó terheket közvetlenül a hajléktalanokra hárította.

Az ENSZ Emberi Jogi Biztosa Hivatalának szegénységért és lakhatásért felelős speciális jelentéstevői szerint Magyarországon jelenleg mintegy 30 000 hajléktalan ember él. A UNHCR jelentéstevője szerint 125 000 dollár büntetést fizettethetne a kormány a hajléktalanokkal. A büntetés kiszabása mellett a tulajdonuktól is megfoszthatnák őket.¹⁰³

Az ombudsman egyik jelentése rámutatott arra, hogy vannak olyan dokumentált esetek, amikor a hajléktalanok nem jutottak szálláshoz; a jelentkezőket esetenként önkényes szelekcióval utasították el (különösen azokat a külföldieket, akik nem beszélnek magyarul; köztük menekültstátussal rendelkezőket).¹⁰⁴

Az alkotmány XXII. cikkét is megváltoztató Negyedik alkotmánymódosítás után az Alaptörvény többé nem támogatja az alkotmány korábbi, a személyi autonómián, szabadságon és egyenlőségen alapuló morális olvasatát. A hajléktalan személyek jogainak a korlátozása erősíti az Alaptörvény antiegalitáriánus jellegét. A módosítás szövege nyílt konfliktusban van az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényről korábban kialakított értelmezésével és az emberi méltósághoz való joggal.

A korábbi alkotmánynak az emberi méltósághoz való jogról rendelkező 54. § (1) bekezdéséről a 8/1990. (IV. 22.) AB határozatban jelent meg a testület álláspontja; eszerint az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyik fontos eleme az önrendelkezés szabadsága. Az „anya-jog”, tehát olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az AB, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Ez a szubszidiárius alapjog olyan szabadságokat foglal magában, mint a személyiség szabad kibontakoztatása, az önrendelkezés szabadsága, az általános cselekvési szabadság, illetve a magánszférához való jog.

Továbbá, az új szabályozásnak diszkriminatív hatása van a szegénységben élőkre, azaz egy hátrányos

helyzetű társadalmi csoporthoz tartozókra; emellett a lakhatáshoz való jogot félreértelmezi. A XXII. cikk tehát szembemegy azzal a morális koncepcióval, mely az alapjogok védelme mögött húzódik meg; és kötelező nemzetközi egyezmények által nevesített, nemzetközileg védett emberi jogokat sért.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE, 1966) preambulumban elismeri az emberi méltóság központi szerepét. Az Európai Unió Alapjogi Chartája kinyilvánítja, hogy „az emberi méltóság sérthetetlen”, ugyanezt tartalmazza az Alaptörvény 2. cikke is.

E rendelkezések értelmében a sérthetetlen emberi méltóság nem függ a megfelelő lakhatástól vagy tulajdontól; azt minden ember elidegeníthetetlen jogaként kell tiszteletben tartani. Az Alaptörvény módosított 22. cikke szerint a hajléktalanok jogait más társadalmi értékekre tekintettel lehet korlátozni, különösen „a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében”. Bizonyos alapjogok esetében valóban nem ismeretlen a közrend-

re, közbiztonságra és közegészségre való hivatkozással történő korlátozás. A jogkorlátozás alapjaként viszont meglehetősen szokatlan a kulturális értékekre hivatkozni. Az egyének emberi méltósághoz való joga ezen a módon biztosan nem korlátozható.

Az Alaptörvény módosított rendelkezése ebből adódóan elutasítja „az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak” Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányaiba foglalt koncepcióját.¹⁰⁵ A hajléktalan embereket kizárólag azon az alapon fosztja meg a jogaiktól, mert hátrányos helyzetben vannak. Így az Alaptörvény új rendelkezésének egyik lehetséges értelmezése az, hogy sérti a hajléktalanoknak a méltósághoz való elidegeníthetetlen jogát.

A hajléktalanság kriminalizálásának lehetősége a szegénység miatti diszkrimináció lehetőségét is jelenti. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikke értelmében: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” Az egyezmény nem említi kifejezetten a szegénységet, a vagyoni helyzet szerinti megkülönböztetés tilalmát viszont tartalmazza.

Magyarországon a szegénység nem arányosan oszlik meg. Bár a roma hajléktalanokról nincs adatunk, feltételezhető, hogy felülreprezentáltak a hajléktalanok körében is. A hajléktalanság jogellenesnek nyilvánítása így nem ugyanúgy érinti Magyarország roma és nem roma lakosságát.

Az Európai Szociális Charta bevezetője a célok között említi, hogy az államok biztosítják lakosságuk számára a dokumentumban rögzített szociális jogokat, annak érdekében, hogy javítsák az életszínvonalat és a szociális jólétet. A szociális jogok a társadalmi jólétet szolgálják, így nem szolgálhatnak büntetőeljárások alapjául azokkal szemben, akik nem férnek hozzá ezekhez a jogokhoz. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZJNE, 1966) 2. cikke szerint az egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, *„hogya – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybevételevel, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását”*. A hajléktalan személyek büntetése és vagyonának elvétele biztosan nem olyan lépés, amely ezeknek a jogoknak a teljes megvalósulása felé vezet; az ilyen irányú jogalkotásra való alap törvényi szintű felhatalmazás pedig ellentmond más, alkotmányban nevesített jogoknak, illetve Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek.

Ahogy az Alkotmánybíróság az alkotmány módosítással felülírt döntésében megállapította, a hajléktalanság szociális és nem büntetőjogi kérdés, a lakathatáshoz való jog valódi célja pedig annak biztosítása, hogy mindenki biztonságban, békében és méltóságban élhessen. A 22. cikk új bekezdései a tárgyalt nemzetközi emberi jogi egyezményeket, illetve magát az új magyar alkotmányt is sértik.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELNÖKÉNEK FEGYELMI JOGKÖRE ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI ŐRSÉG (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 10. CIKKE)

A Negyedik módosítás 10. cikke felhatalmazást ad az Országgyűlés elnökének az Országgyűlés méltóságának megőrzésére, amelynek érdekében az *„Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol”*. Ezzel a házelnöknek a képviselőkkel szembeni fegyelmi jogköre, valamint egy független fegyveres

testület feletti jogosítványai alkotmányos megerősítést kaptak.

2012 előtt az elnök hatáskörét a Országgyűlés Házszabálya szabályozta,¹⁰⁶ de a fegyelmi jogkörre vonatkozó rendelkezések 2012-ben bekerültek az Országgyűlésről rendelkező sarkalatos törvénybe is.¹⁰⁷ A Ház ülésrendjének Jobbik-képviselők általi komoly megzavarását követően az elnök további fegyelmi jogköröket kapott az ülésrend betartatására. Az elnök kérheti a képviselő eltávolítását az ülésteremből az Országgyűlés méltóságának vagy rendjének megzavarása esetén; például akkor is, ha a képviselő eltért a témától vagy káromkodott.

Mielőtt az elnök eltávolít egy képviselőt, az Országgyűlésnek szavaznia kell erről, még abban az esetben is, ha a képviselő erőszakot alkalmazott. Ha a jelenlévő képviselők nem tudnak dönteni az ügyben, akkor az elnök eltávolíttathatja a képviselőt a teremből, de az Országgyűlésnek a következő ülésen határoznia kell a döntés törvényességéről. Az elnöknek minden esetben figyelmeztetnie kell a képviselőt, mielőtt a fegyelmi hatáskörét alkalmazná. Ha az elnök úgy dönt, hogy a képviselőt eltávolíttatja a teremből, az Országgyűlési Őrség tagjai kísérik ki a képviselőt. Az Őrség tagjait az elnök felkérheti az eltávolított képviselő tartós kizárására a teremből. A Negyedik módosítás az alkotmányba emeli a képviselők fegyelmezésének ezen lehetőségeit.

A Negyedik módosítás fegyelmi és rendészeti eljárást tesz lehetővé a képviselők ellen, az *„Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében”*, anélkül, hogy az intézmény „méltósága” fogalmát definiálná. Az Országgyűlésről szóló törvény kötelezővé teszi az Országgyűlés véleményének kikérését egy képviselő eltávolításának ügyében, ami kétségtől kívül korlátját jelenti az elnöki hatáskör gyakorlásának, miként az is, hogy a törvény megadja a fellebbezés lehetőségét a képviselőnek az Országgyűlés Fegyelmi Bizottságánál, ugyanakkor a jelenlegi kétharmados többséggel szemben ezek a korlátok nem jelentenek valódi garanciát, hiszen az elnök még egyszerű többség esetében is számíthat párttszairai támogatására ellenzéki képviselőkkel szemben.

A rend fontos az Országgyűlés zavartalan működéséhez, de komoly aggályokat vet fel, hogy az elnök, a saját pártja támogatásával, jogilag körülhatárolatlan jogkörét gyakorolva eltávolíthat képviselőket, kizárva őket az Országgyűlés munkájából.

További problémát vet fel a jogkör kapcsán, hogy az elnök a Negyedik módosítás 10. cikk (2) bekezdése alapján egyszemélyben irányítja az Országgyű-

lési Őrséget. Az Őrséget 2012 áprilisában hozták létre,¹⁰⁸ a Köztársasági Őrezred megszűnésével egyidőben. A Köztársasági Őrezred védte a fontosabb állami intézmények épületeit, illetve a rendőrség szerveként működött a rendőrségre vonatkozó törvények keretein belül.

Ezzel szemben az új Országgyűlési Őrség – 350 taggal – nem tartozik a rendőrség kötelékébe, hanem külön fegyveres egységként működik az Országgyűlés elnökének irányítása alatt. (A kormány 2010 óta több független biztonsági szolgálatot hozott létre, amelyek egyike sem tartozik a rendőrség vagy a honvédség irányítása alá, hanem azokat egy miniszter vagy a miniszterelnök felügyeli.) A Köztársasági Őrezreddel ellentétben az új Országgyűlési Őrség csak kis mértékben tartozik a rendőrségről szóló törvény hatálya alá. Az Őrség tagjai nem csak fegyvert használhatnak, de több olyan hatáskörrel is rendelkeznek, amelyek aligha kapcsolódnak az Országgyűlés rendje megőrzésének feladatahoz. Az Őrség tagjai például „magánlakásokban is intézkedhetnek”. Az Őrség tagjai emellett audiovizuális felvételt is készíthetnek közterületen; átkutathatnak autókat, csomagot vagy ruhát; bilincset és kémiai szereket használhatnak.

Ezek a hatáskörök nem szerepelnek részleteikben az Alaptörvényben, de az alkotmányban megfogalmazott fegyelmi és rendészeti hatáskörökkel és az Őrségre vonatkozó alkotmányos rendelkezésekkel az Országgyűlés elnökének komoly eszközök állnak rendelkezésére a képviselők fegyelmezéséhez.

AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK TARTALMI VIZSGÁLATÁNAK TILALMA (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 12. CIKKE)

A módosított Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint „*az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül*”, vagyis egy új alkotmány vagy a jelenlegi Alaptörvény bármely módosítása nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya.

Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter Thorbjørn Jaglandnak, az Európa Tanács főtítkárának 2013. március 7-én keltezett levelében akként magyarázza a módosítást, hogy az Alkotmánybíróság új hatáskört kapott az Alaptörvény és módosításai formai felülvizsgálatának lehetővé tételével, mert az Alaptörvény eddig alkot-

mánymódosítások vizsgálatát egyáltalán nem tette lehetővé. Az új szabályozás Navracsics szerint összhangban van az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatával, amely sem a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, sem a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban nem bírálta felül ezt a korábbi gyakorlatát.

Sajnálatos módon ezeknek az érveknek egyike sem állja meg a helyét.

A 2010. novemberi, az Alkotmánybíróság hatáskörét pénzügyi és költségvetési ügyekben korlátozó és a 98%-os visszamenőleges különadókat a korábbi alkotmánybírósági törvény ellenére lehetővé tenni kívánó alkotmánymódosításokkal szemben benyújtott nagyszámú indítványt elbíráló 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban az alkotmánybírák három különvélemény és három párhuzamos indoklás mellett visszautasították a módosítások tartalmi vizsgálatát, ugyanakkor – először a testület gyakorlatában – elvégezték a kifogásolt alkotmánymódosító törvények közjogi, vagyis eljárási érvényességére irányuló érdemi vizsgálatot, még ha az ezzel kapcsolatos indítványokat nem is találták megalapozottnak. A három különvéleményt nyilvánító alkotmánybíró viszont indokoltan tartotta volna a tartalmi vizsgálatot is, és ketten közülük meg is semmisítették volna az eltérő mértékben alkotmányellenesnek tartott alkotmánymódosító rendelkezéseket.

A tartalmi felülvizsgálatot elutasító többségi érvelés azon a hibás felfogáson alapult, hogy ilyen vizsgálat kizárólag egy magát megváltoztathatatatlannak minősítő, a német alaptörvény 79. cikk (3) bekezdéséhez hasonló „örök klauzula” esetében lenne lehetséges. Ez az érvelés nem vette figyelembe, hogy a német alkotmánybírák kifejezett alkotmányi felhatalmazás hiányában gyakorolják ezt a hatáskört, az indiai legfelső bíróság pedig az alkotmányban kifejezetten szereplő megváltoztathatatlan rendelkezések nélkül is védi az alkotmány „alapvető szerkezetét” az azt veszélyeztető alkotmánymódosításokkal szemben.

2011. december 30-án a magyar Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseit, amelyek számos nem átmeneti passzussal egészítették ki az új alkotmányt, még annak hatálybalépése előtt. Később, amint az ombudsman állampolgári kezdeményezésre kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy az Átmeneti rendelkezések nem átmeneti szabályai nem részei az Alaptörvénynek, az Országgyűlés egy újabb módosítással deklarálta az alaptörvényi jelleget. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban ennek ellenére formai okból megsemmisítette az Átmeneti rendelkezéseket. A nem alkotmányos szintű szabályok tartalmi vizsgálatát csak azért nem

végezték el az alkotmánybírák, mert az ombudsman indítványa – az ilyen tartalmú állampolgári kezdeményezés ellenére – erre nem terjedt ki. Ebben a határozatban a bíróság többsége hangsúlyozta, hogy a testület felelőssége az alkotmány egységének védelme, valamint annak biztosítása, hogy az alkotmány szövege mindenkor világosan megállapítható legyen. Ennek biztosíthatósága érdekében kimondták: „Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.” Ebben a döntésében tehát az Alkotmánybíróság kilátásba helyezte az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát a jövőre nézve.

Vagyis, mint látható, az alkotmánymódosítások formai alapon történő felülvizsgálata egyáltalán nem új hatáskör, hiszen az Alkotmánybíróság ezt mind a régi, mind az új alkotmány értelmezéséből levezette. Ami pedig a tartalmi felülvizsgálatot illeti, ebben a tekintetben a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a többség az alkotmány egységének védelmében világosan megváltoztatta korábbi álláspontját. Ezért az Alaptörvény Negyedik módosításának az alkotmánymódosítások szubsztantív felülvizsgálatára vonatkozó tilalma egyértelműen közvetlen reakció az Alkotmánybíróság 2012. decemberi döntésére, aminek valódi oka a Negyedik és minden további alkotmányellenes alaptörvény-módosítás felülvizsgálatának megakadályozása. A tartalmi felülvizsgálat tilalmával a kormány a jövőben akadály nélkül az Alaptörvénybe illeszthet bármilyen, korábban alkotmányellenesnek minősített rendelkezést. Ezzel tulajdonképpen megszűnt a különbség a kormány mindenkor politikája és az alkotmányos politika, a rendes törvényhozás és az alkotmányozás között, valamint megszűnt a kormány kétharmados többsége feletti minden alkotmányossági ellenőrzés lehetősége. A kormány ettől kezdve alkotmányos értelemben azt tesz, amit akar.

AZ ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKÉNEK HATÁSKÖREI (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 13. ÉS 14. CIKKEI)

A Negyedik alkotmánymódosítás bebetonozza az Alaptörvénybe az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének azon hatásköreit, amelyeket a Velencei Bizottság korábban élesen bírált. A Negyedik módosítás 13. cikke szerint az OBH elnökének hatáskörébe tartozik, hogy elvégezze a bíróságok igazgatásának központi feladatait, míg a bírói ön-

kormányzati szervek csak közreműködnek ebben a feladatban. Az alkotmánymódosítás 14. cikke megadja azt a lehetőséget az OBH elnökének, hogy bizonyos ügyeket elvonjon a törvény szerint kijelölt bíróságoktól, és saját választása szerinti más bíróságot jelöljön ki.

Annak ellenére, hogy a magyar kormány 2012 nyarán – figyelembe véve a Velencei Bizottság bírói szabályozással kapcsolatos egyes aggályait – módosította a bíróságokról szóló sarkalatos törvényt, a Negyedik módosítás visszatér ahhoz az általános nyelvezethez, amelyet a Velencei Bizottság problémásnak ítélt az eredeti, bíróságokról szóló sarkalatos törvények rendelkezéseivel kapcsolatban.¹⁰⁹ Az OBH elnökének hatáskörét ellensúlyozó hatalmi korlátok, fékek léteznek ugyan, de ezek a korlátok alacsonyabb, nem alaptörvényi szintű jogszabályokban találhatók.

A magyar bíróságok függetlenségének a kérdése az Alaptörvény és a hozzá kötődő sarkalatos törvények 2012-es hatályba lépése óta fennálló probléma. A Velencei Bizottság jelezte az Alaptörvény első felülvizsgálata során, hogy a bíróságok függetlensége alkotmányos szinten nem kellően biztosított.¹¹⁰ A Velencei Bizottság azt javasolta, hogy a bíróságokról szóló sarkalatos törvényekben legyen világosabb az állásfoglalás az egész bírósági szervezet függetlenségéről. Ugyanakkor a Bizottság azt is megjegyezte, hogy a hatáskörök elválasztására vonatkozó kifejezett kötelezettségvállalás és a törvényes eljáráshoz való jog rögzítése segített annak igazolásában, hogy az Alaptörvény bírói intézményrendszer védelmét biztosító lépéseket tesz. A Negyedik módosítás azonban, annak ellenére, hogy majdnem egyharmad olyan hosszú, mint az egész Alaptörvény, magában az Alaptörvényben nem ad kifejezett garanciát a bíróságok függetlenségére.

Az Alaptörvény első felülvizsgálata során a Velencei Bizottság figyelembe vette, hogy a bírói intézményrendszer átszervezése folyamatban van, ugyanakkor kifejezte sajnálatát, hogy a bíróságok függetlensége nem eléggé védett az intézményi átszervezés háttérét jelentő Alaptörvényben. A bíróságok függetlenségével kapcsolatban a bírói reform kereteit biztosító sarkalatos törvények további területeken adtak okot aggodalmakra – a hazai és nemzetközi közönség megnyugtató helyett. Annak ellenére, hogy az egyik sarkalatos törvény névlegesen eleget tett a Velencei Bizottságnak a bírói intézményi függetlenség megerősítésével kapcsolatos javaslatainak, más rendelkezések a függetlenség korlátozását eredményezték.

Különös aggodalomra adott okot az új intézmény, az OBH, az Országgyűlés által kilenc évre kineve-

zett egyszemélyes vezetéssel. A kilencéves megbízásra vonatkozó, sarkalatos törvényben foglalt szabályozás első vizsgálata során a Velencei Bizottság aggályát fejezte ki az időtartam hossza miatt. Ennek ellenére a Negyedik módosítás magába az Alaptörvénybe foglalja ezt az időtartamot.¹¹¹ A Velencei Bizottság a sarkalatos törvény felülvizsgálata után kiadott figyelmeztetése szerint ilyen hosszú időtartamú kinevezés mellé szükséges számos komoly, a tisztséggel járó hatalom ellensúlyozására szolgáló, a kontrollt erősítő garancia. Annak ellenére, hogy a Velencei Bizottság már első véleményében is komoly kétségeinek adott hangot, hogy a sarkalatos törvények megfelelően biztosítják-e a kontrollt, jelen alkotmányos rendelkezés minden ellensúlyozó rendelkezés nélkül építi be az Alaptörvénybe a kilencéves hivatali időszakot.¹¹²

A Velencei Bizottság első, 2012 nyarán készült, bíróságokkal kapcsolatos jelentésének hatására a magyar kormány beépített a sarkalatos törvényekbe néhány, az OBH elnöke számára hatalmi korlátot jelentő rendelkezést. A Velencei Bizottság üdvözölte a módosítások következtében életbe lépő szabályt, miszerint az OBH elnökét nem lehet újraválasztani a megbízatásának lejártá után.¹¹³

A Velencei Bizottság szintén támogatta azokat a változtatásokat, amelyek megkövetelték az OBH elnökétől döntéseinek indokolását a vitatott ügyekben, és felhatalmazták az Országgyűlést, hogy tájékoztatást kérjen a hivataltól. A Velencei Bizottság elégedettségét fejezte ki továbbá azokkal a módosításokkal kapcsolatban, amelyek lehetővé tették a bíróknak, hogy az OBH elnöke által hozott személyi döntéseket bírósági felülvizsgálati útra tereljék.¹¹⁴

A Velencei Bizottság jogosan kritizálta a magyar kormányt korábban amiatt, hogy túl sok részletszabályt építenek bele kifejezetten nehezen módosítható jogszabályokba. Azonban amikor az Alaptörvény egyes hivatalok egyszemélyi vezetőinek majdnem abszolút hatalmat ad központi igazgatási feladatok elvégzésére, nem világos, hogy milyen alkotmányos korlátok és ellenőrzési formák kapcsolódnak az ilyen hatáskörökhöz. Azok a törvények, amelyek a korlátozásokat tartalmazzák, az alkotmányban biztosított jogokkal szemben következtetlenné, alkotmányellenesnek ítéltetők, mivel megfelelő minősítés és felhatalmazás nélkül akadályozzák az alkotmányban biztosított jogosultságokat.

A leglényegesebb azonban, hogy a Velencei Bizottság a bíróságokról szóló sarkalatos törvények el-

ső felülvizsgálata után ragaszkodott ahhoz, hogy a bírósági intézményrendszer önkormányzati jogait állítsák vissza.¹¹⁵ A kezdetekkor a bírósági sarkalatos törvény szerint az OBH elnöke rendelkezett azzal a joggal, hogy felvegyen, menesszen, előléptessen, lefokozzon és fegyelmi eljárás alá vonjon minden rendes bírósághoz tartozó bírót, anélkül, hogy más intézménynek erre ráhatása lenne, illetve, hogy a korábban önkormányzati jogosultsággal rendelkező bíróságok aktívan közreműködhetnének az eljárásban. A Velencei Bizottság ennek alapján fejezte ki korábban komoly aggályait a reformmal kapcsolatban, amely rendkívül széles jogosultságokat összpontosít egy személy kezében.¹¹⁶

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló sarkalatos törvény felülvizsgálata némileg erősítette ugyan a bíróságok önigazgatását, de a Velencei Bi-

zottság még ezt figyelembe véve is csalódottságának adott hangot, hogy nem bővítették nagyobb mértékben ezeket a jogokat. A Velencei Bizottság különösen kritikus volt a bírósági szervezetnek az OBH elnökével kapcsolatos ellenőrzési jogait tekintve, mivel az Országos Bírói Tanács tagjainak kinevezési rendszere nem biztosít

tott megfelelő ellenőrzési hatásköröket. A Velencei Bizottság még októberi véleményében is elégedetlen volt, mivel a bírók véleményének és érdekeinek becsatornázási rendszerét továbbra is súlytalannak találta.¹¹⁷

A Negyedik módosítás nem erősíti tovább a bírósági szervezet felügyeleti jogait az OBH elnökével szemben, annak ellenére, hogy az Alaptörvényben rögzíti a bírósági igazgatással kapcsolatos széles jogköreit. Sőt, kijelenthetjük, hogy a módosítás gyakorlatilag csökkenti az eddig garantált bírói kontrollt. Azt rögzíti, hogy a bírói önkormányzati szervek „közreműködnek” a bíróságok igazgatásában. Az Országos Bírói Tanács „közreműködhet”, de az OBH elnöke következetesen felülírhatja a Tanács álláspontját, és az alkotmány ennél több hatalmat nem biztosít a bíróknak. Ennek következtében a különböző, az OBH elnökével szembeni erősebb korlátozások – mint például az, hogy köteles olyan személyt választani a megüresedett bírói posztra vagy vezetői pozícióba, akit elsőként rangsorolt a bírói tanács, vagy az, hogy meg kell szereznie a bírói tanács hozzájárulását, ha a listáról valaki mást akar kinevezni – ellentétben lehetnek az OBH elnökének az Alaptörvényben foglalt majdnem abszolút igazgatási jogaival. A „közreműködés” messze áll a vétő lehetőségtől, amelyet a 2012 nyarán lezajlott reformok so-

rán az Országos Bírói Tanács néhány területen megszerzett.

Mindezek eredményeként nem világos, hogy azok az engedmények, amelyeket a magyar kormány tett 2012 nyarán a Velencei Bizottság véleményének hatására, érvényesülnek-e, illetve összhangban vannak-e a módosított Alaptörvénnyel. Az OBH elnöke kilencéves megbízatással és a bíróságok igazgatása központi irányításának jogával rendelkezik, míg az alkotmánymódosítás nem erősíti a bírói önkormányzati szervek pozícióját.

A Velencei Bizottság a legsúlyosabb kritikával – 2012 októberében – az OBH elnökének azt a továbbra is fennálló jogkörét illette, amely szerint egyes ügyeket elvehet törvény alapján kijelölt, általános illetékességű bíróságoktól. E problémás jogkör legfőbb motívuma „az ésszerű határidőn belüli bírói döntés” homályos kritériuma.¹¹⁸ Még a 2012 nyarán történt kiigazítások mellett is, melyek szerint az Országos Bírói Tanács iránymutatással szolgálhat az áttételi jogkör gyakorlásával kapcsolatban, a Velencei Bizottság továbbra is rendkívül kritikus volt a törvény rendelkezése miatt, mivel úgy gondolta, hogy az ügyek áttételének rendszere, még a módosításokat figyelembe véve sem felel meg a törvényes bíróságok elvének, amely alapvető eleme a jogállamiságnak.¹¹⁹

A Negyedik módosítás értelmében az OBH elnökének egyedi ügyekre vonatkozó áttételi jogköre ugyan csak a törvény által meghatározott ügyekre terjedhet ki, viszont a Velencei Bizottság által kritizált túl általános feltétel, mely szerint az áttételek a bíróságok egyenletes ügyterhelése érdekében történhetnek, változatlan megfogalmazással került be a szövegbe.

Az ügyek áttételére vonatkozó jog két sarkalatos törvényre utalja a részletes szabályozást. Az egyik az OBH elnökének áttételi eljárását szabályozza, amely során kijelöli a bíróságot. A másik pedig az áttehető ügyek körét határozza meg. A sarkalatos törvény továbbra is kimondja, hogy az Országos Bírói Tanács irányelveket alakíthat ki az eljárásra, sőt még azt is rögzíti, hogy az érintett terület elnökének kell kezdeményeznie az áttételt. Azt figyelembe véve, hogy ezek a biztosítékok a Velencei Bizottság 2012 őszi, a bíróságokat érintő jogi szabályozást érintő vizsgálata szerint nem elegendőek a probléma feloldásához, nem valószínű, hogy mostani formájukban kielégítik majd a testületet. A Velencei Bizottság korábban már kifejezte, hogy az ügyek áttételének egész rendszere – a sarkalatos törvények által hozzáadott biztosítékokkal együtt is – sérti a jogállamiság elvét.

Komoly kihívás a törvényes bírósághoz való jog elvének, amikor egy politikai alapon kinevezett hivatalnok eldöntheti, hogy mely bíróság mely egyedi

ügyet bírálhatja el, különösen, amikor ugyanaz a hivatalnok széles körű jogosítványokkal rendelkezik a felvételt, menesztést, előléptetést, lefokozást, a fegyelmi eljárást és bármely bíró elmozdítását illetően. Összefüggésben azzal a körülménnyel, hogy az Alaptörvény maga nem tartalmaz kifejezett garanciát a bírósági szervezet függetlenségére, Magyarországon a Negyedik módosítás által a bírósági szervezettrendszerrel illetően végrehajtott változtatások komoly aggályokat vetnek fel a bíróságoknak a politikai szférától függetlenül működését illetően.

AZ ADÓ- ÉS KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYEK TARTÓS KIEMELÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KONTROLL ALÓL (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 17. CIKKE)

Az Alaptörvény Negyedik módosításának 17. cikke az Alaptörvény 37. cikkét módosítja, ezen belül az Alkotmánybíróság adó- és költségvetési törvényekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogát. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglaltak megakadályozzák az Alkotmánybíróság különböző pénzügyi területeken folytatott ellenőrzését. Idetartoznak „a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről” szóló törvények. Ez a korlátozás az Alaptörvény szerint mindaddig fennáll, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja.¹²⁰ A kivételek olyan rendszerét hozták létre, amely megengedi az alkotmányossági felülvizsgálatot abban az esetben, ha a pénzügyi kérdések bizonyos alapjogokat sértenek, de nem azokra a jogokra vonatkozóan, amelyeket egy pénzügyi területet rendező törvény legvalószínűbben megsért (pl. a tulajdonhoz való jog, tisztességes eljáráshoz való jog, egyenlő elbánáshoz való jog). Az Alkotmánybíróság a fenti törvényeket csak abból a szempontból vizsgálhatja, ha azok „az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal” kerültek összefüggésbe – semmilyen más okból nem.

A Negyedik módosítás 17. cikke kiterjeszti a fenti korlátozást az Alkotmánybíróság joghatósága tekintetében az örökkévalóságig, mivel olyan törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amikor az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor sem el-

lenőrizheti a pénzügyi, költségvetési tárgyú jogszabályokat, ha az államadósság időközben a teljes hazai össztermék 50%-a alá csökken.

A bírósági felülvizsgálat korlátját, azaz az Alkotmánybíróság adó- és költségvetési törvényekre vonatkozó ellenőrzésének ellehetetlenítését 2010 novemberében fogadta el az Országgyűlés, kihasználva a kétharmados többségét. A módosítás azután következett be, hogy az AB alkotmányellenesnek találta a kormányzó párt által előterjesztett, a korábbi ciklusban közigazgatásban dolgozók végkielégítésére vonatkozó 98%-os, visszamenőleges különadóra vonatkozó törvényt.¹²¹ Az Alkotmánybíróság a megalakulásától kezdve leszögezte, hogy a visszamenőleges hatályú törvényhozás sérti a jogállamiság alkotmányos elveit, és a fenti esetben is e szerint döntött.

A kormány az AB döntésére reagálva először az alkotmányt módosította, majd a később hatályba lépő Alaptörvénybe is beépítette ezt a rendelkezést. Amint az alkotmánymódosítás hatályba lépett, az Országgyűlés ismét elfogadta azt a törvényt, amely visszamenőlegesen megadózta a 2005 és 2010 között a közigazgatásból távozottak végkielégítését. Hatáskörének korlátozása ellenére az Alkotmánybíróság egy második döntésében ismét megállapította, hogy a kormány a visszamenőleges hatályú adóval megsértette az emberi méltóságra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket. Azonban az alkotmány köztelherviselésre vonatkozó rendelkezéseinek módosítása miatt kénytelen volt engedni a kormánynak a nem visszamenőleges adó bevezetését illetően.¹²²

Ez a bírósági felülvizsgálatot korlátozó intézkedés csak az első volt az alkotmánymódosítások azon sorában, amelyek megtorolták az Alkotmánybíróság határozatait. Az AB hatáskör-korlátozásának nyilvános kritikája következtében az Alaptörvény végleges verziója új típusú korlátokat szabott. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése az AB-t formálisan nem véglegesen fosztotta meg az adó- és költségvetési törvények felülvizsgálatától, hanem csak addig, míg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Ugyanakkor az Alaptörvény indokolása semmilyen magyarázattal nem szolgált, hogy miért éppen ez a bírósági felülvizsgálati küszöb került az alkotmányba.

Az valóban igaz, hogy Magyarország tartósan küzd az államadósság magas szintjével. Az államadósság csökkentésének célja megjelent az Alaptörvényben, miszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.¹²³ Az átlag államadósság GDP-aránya az EU-ban valamivel ma-

gasabb, mint a 82%-os magyarországi arány, azaz az 50%-ra való csökkentés túl szigorú mércét állít fel.¹²⁴ Ez az alkotmányban foglalt rendelkezés azt mutatja, hogy a kormány az államadósság csökkentését olyan fontosnak ítéli, hogy az megelőzi az alapjogok érvényesítését és az alkotmány jogállami elveknek való megfelelése követelményét. Ha közgazdasági szempontból egyébként megalapozott lenne az államadósság GDP-hez viszonyított ilyen alacsony arányú, gyakorlatilag elérhetetlen mértékének kitűzése, még akkor sem lenne érthető, hogy ezt a rendelkezést miért az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozására használják az Alaptörvényben.

Az alkotmány jogállamiságra vonatkozó kikötései módot adtak arra a korábbi Alkotmánybíróságoknak, hogy megvédjék az állampolgárokat a hirtelen pénzügyi sokkoktól. Amikor a kormány 1995-ben megpróbálta hirtelen jelentősen csökkenteni a családok szociális támogatását, az AB kimondta, hogy a kormánynak megfelelő időt kell biztosítania a családoknak arra, hogy felkészüljenek a szociális rendszer változásaira.¹²⁵ Kimondta, hogy az idő rövidsége és a tervezett változás jelentősége együttesen megsértették a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét. Annak alapján, hogy a bírói felülvizsgálat korlátozását minden költségvetési kérdésre, adóra és járulékra kiterjesztették, fennáll a veszélye annak, hogy nem lesz alkotmányos védelem a szociális támogatási rendszer hirtelen és drámai mértékű változásaival szemben.

A Negyedik módosítás 17. cikke határozatlan időre kiterjeszti az AB hatáskörének korlátozását költségvetési és adóügyekben; még hozzá úgy, hogy a korlátozást azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek olyan időszakban léptek hatályba, amikor az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta akkor is megtartja, ha akkor akarja azokat felülvizsgálni az AB, amikor az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

Mindeközben az államadósság aránya a közeljövőben minden bizonnyal az 50%-os küszöb felett marad. A 17. cikk rendelkezése hosszú távon komoly probléma lehet, ha Magyarország az 50%-os mérték alá kerül, vagy az arány 50% körül fog mozogni. Az alkotmány íróinak azzal kellett számolniuk, hogy az államadósság mértéke hosszú távon 50% körül fog mozogni, mivel az államadósság csökkentéséről szóló alkotmányos előírás megszűnik, amennyiben az adósság 50% alá kerül. Amennyiben sikerül leszorítani 50% alá az arányt, a növekedésben és adósságban bekövetkező váratlan ingadozások a jövőben is visszatolhatják az államadósság mértékét az 50%-os küszöb fölé, ami egyben kiváltja az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének és az azt módosító 17. cikké-

nek végrehajtását. Minden egyes alkalommal, amikor az arány meghaladja az 50%-ot, a kormánynak felhatalmazása lesz arra, hogy alkotmányossági ellenőrzés nélkül fogadhasson el adó- és költségvetési törvényeket. Ez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálni kell egy ilyen témájú törvény esetében a törvény hatályba lépése időpontjában meglévő államadósság arányát annak eldöntése érdekében, hogy kiterjed-e a hatásköre a teljes alkotmányossági felülvizsgálatra.

A módosítás 17. cikke jogbizonytalanságot eredményezhet abban az esetben, ha az államadósság mértéke az 50%-os arány körül mozog, mivel miközben az arány ingadozik, az elfogadott törvények különböző bírósági felülvizsgálati szabályok alá esnek. A rendelkezés továbbá olyan rosszindulatú ösztönző lehet a jövőbeli kormányok részére, hogy amennyiben 50% alá csökkenne az államadósság, akkor növeljék a kiadásokat, hogy ismét 50% fölé emelkedjen az arány. Ráadásul egy hirtelen hiba a kormány részéről az államadósság jelentős csökkentését célzó kötelezettségei tekintetében szintén azt eredményezheti, hogy az ezt megelőzően elfogadott törvények teljes alkotmánybírósági kontroll nélkül maradnak.

Jelenleg nincs pontos meghatározás, hogy az AB milyen módon számolja ki az államadósság GDP-hez viszonyított értékét. Mivel az adósság 42%-a külföldi valutában van, az arányszámítást nagyban befolyásolja a GDP-növekedés és a forint nagyobb külföldi valutákhoz viszonyított értékének ingadozása.¹²⁶

KÜLÖNADÓK TÖRVÉNYI KÖTELEZETTSÉGEK MEGSÉRTÉSE NYOMÁN FIZETENDŐ BÍRSÁGOK ESETÉBEN (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 17. CIKKE)

A Negyedik módosítás 17. cikke alapján a magyar kormány különadót vethet ki, ha az EU-jog, az európai emberi jogok vagy a magyar jogszabályok megsértése esetén bírságot szabnak ki rá.

Tekintettel arra, hogy Magyarországon mára szinte állandósult a költségvetési hiány, a pénzügyi következmények, illetve a bírságok foglalkoztatják a Negyedik módosítás megalkotóit. A Negyedik módosítás alkotmányos alapot ad arra, hogy minden ilyen jogi jellegű bírság nyomán különadókat vessenek ki a magyar lakosságra, a Magyarországon működő vállalatokra, illetve bármely adóköteles tevékenységre Magyarországon. Ennek a módosításnak

az alkotmányosságát több szempontból meg lehet kérdőjelezni.

Először is, a módosítás feltételezi, hogy Magyarország megsértheti az európai vagy a hazai jogot. Az alkotmányok általában abból indulnak ki, hogy az állam törvénytisztelő lesz, és nem szokás olyan keretszabályok alkotása, amelyek abból indulnak ki, hogy mi történik akkor, ha a kormány megszegi nemzetközi és hazai kötelezettségeit. Nem ismerünk egyetlen olyan alkotmányt sem, amely hasonló lehetőséget vetne fel.

Másodszor, a rendelkezés kifejezetten nevesíti az Európai Bíróságot mint az ilyen bírság egyik lehetséges forrását, és kialakít egy mechanizmust, amelynek segítségével az állami költségvetés önmaga továbbháríthatja a bírságok megfizetését. Az Európai Bíróság már korábban is számos jogsértés miatt indított eljárást a jelenlegi magyar kormány olyan intézkedései kapcsán, amelyek beépültek az alkotmányba, és az Európai Bizottság azt is jelezte, hogy fontolgatja több hasonló eljárás megindítását. A kényszerítés – hogy a tagállamok végrehajtsák az uniós jogszabályokat – elsődleges mechanizmusa az Európai Bíróság kezében van; ezt olyan bírságok kivetésével tudja érvényesíteni, amelyek képesek kényszeríteni a jogszabályoknak való megfelelést.

Ha a magyar kormány minden ilyen bírságot képes lesz különadókkal áthárítani az adóalanyokra, akkor az állami költségvetés maga nem érez fájdalmat a szankciók miatt. Ehelyett a szankciókat az állam közvetlenül azokra hárítja át, akiket meg tud adóztatni.

Az EU-szankciók célját – azaz, hogy a büntetések befolyásolják az államot az uniós jognak való megfelelés tekintetében – ezáltal ki lehet játszani.

Harmadszor, a 17. cikk előírja, hogy ha kivetik az áthárított adót, akkor az adót „célzottan” vetheti ki az az intézmény, amelynek a bírságot fizetnie kell. Ha adót vetnek ki a magyar lakosságra, és megjelölik mint „EU-adót”, akkor nagyon valószínű, hogy a bírság miatt haragot és neheztelést idéznek elő a magyar lakosság körében az uniós intézményekkel szemben. Ugyanez érvényes akkor is, ha az adót az „Európai Emberi Jogi Bírósági”, vagy „alkotmánybírósági” adónak nevezik.

A törvény előírja az ilyen megjelölések alkalmazását, aminek az a célja, hogy ezáltal lejárássá az az intézményt, amely miatt kivetették az adót – és így a büntetés nem ösztönzi a magyar kormányt arra, hogy felelősséget vállaljon saját politikájáért.

Negyedszer, ezt a módosítást abban a környezetben kell vizsgálni, amelyben az Alaptörvénybe helyezték. Ahogy láttuk, ez a módosítás megváltoztatja az

Alaptörvény 37. cikkét, és ezt követi egy olyan záradék, amely megszünteti az Alkotmánybíróság hatáskörét minden pénzügyi intézkedés vizsgálatában – beleértve a költségvetést és az adókat –, mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a GDP 50%-át. Azonos mértékű a küszöb azon rendelkezés esetében, amely szerint az „áthárított” adók kivethetők mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a GDP 50%-át; vagyis addig a kormány különadókat vehet ki, hogy befizesse a bírságot. Ez a cél valószínűleg nem érhető el belátható időn belül, ezért feltételezhető, hogy a kormány gyakorlatilag hosszú távon rendelkezik a mostani hatalommal. Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása ezzel az új rendelkezéssel az alkotmányban azt jelenti tehát, hogy az Alkotmánybíróság nem fog tudni alkotmányossági szempontból megvizsgálni egyetlen esetet sem, amikor a kormány büntető adók kivetéséhez folyamodik. Ilyen körülmények között például nem lenne hazai alkotmányos jogorvoslatra lehetőség, ha az Európai Emberi Jogi Bíróság bírságot szabna ki Magyarországra a romákkal szembeni megkülönböztetés ügyében, és a magyar kormány úgy döntene, hogy a bírságot különadó kivetésével csak a roma adófizetők fizessék meg. Hasonlóképpen nem lenne hazai alkotmányos jogorvoslat akkor, ha az Európai Bíróság pénzbüntetést szabna ki, amiért Magyarország megsértette az uniós jogot azáltal, hogy különadókat vetett ki egyes gazdasági ágazatokban, ahol a nemzetközi tulajdonú vállalkozások koncentrálnak, és Magyarország úgy döntene, hogy a büntetés ezen ágazatok további megadóztatásával fizeti ki.

A magyar kormánnyal szemben már folynak vizsgálatok adók kivetése ügyében, például olyan gazdasági ágazatokat illetően, ahol a külföldi tulajdonú vállalkozások összpontosulnak. De persze a Negyedik módosítás hatálybalépése előtt Magyarországot még nem bírságolták meg ezen ügyek miatt. Ahogy említettük, Magyarországon belül egyetlen intézménynek sincs olyan hatalma, amely megakadályozhatná a kormányt abban, hogy adót vessen ki a népesség egy részére – arra a részére, amelynek sérelmei miatt a bírságot kiszabták. Sőt, nem lenne alkotmányos megoldás az országban egyetlen megkülönböztető adó esetén sem, amelyet amiatt vezetnek be, mert Magyarország megsértette jogi kötelezettségeit, tekintve, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma ilyen esetekben nem tartozik az Alkotmánybíróság által védhető jogok közé.

Végül, e példa nélküli alkotmányos rendelkezés kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy vajon elretteneti-e a nemzetközi és a hazai intézményeket, amelyek egyébként elmarasztalnák a magyar kormányt, ha tudják, hogy a büntetés a magyar adófizetőket sújt

ja majd. Vajon az Európai Bíróság vagy az EJEB ezek után úgy érzi-e, hogy szabadon büntetheti-e Magyarországot az uniós jog be nem tartása miatt, amennyiben tudja, hogy ennek eredményeként a bírságot áthárítják a lakosságra, és a potenciálisan veszélyeztetett népesség az EU-t okolhatja a szankciók miatt? Vajon, ha a magyar kormány a veszélyeztetett lakosságot pajzsként használja az európai és hazai szervezetek részéről fenyegető szankcióikkal szemben, akkor ez lehetővé teszi, hogy Magyarország elkerülje a szankciókat?

AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ELŐTTI AB HATÁROZATOK HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSE (A NEGYEDIK MÓDOSÍTÁS 19. CIKKE)

Az Alaptörvény Negyedik módosítása szerint „*az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az általuk kifejtett joghatásokat*”.

Nem könnyű megválaszolni azt a kérdést, hogy miképpen veszíthetik el a hatályukat azok az alkotmánybírósági határozatok, amelyeknek a joghatásai továbbra is érvényben maradnak. Az kétségtelen, hogy a normakontrollra irányuló határozatok megkülönböztethetők az egyedi ügyekben hozott bírósági határozatoktól, hiszen előbbiek egy általános normatív igénnyel rendelkező jogszabály alkalmazhatóságáról és érvényességéről tesznek általános érvényű állításokat. Az egyedi ügyeket eldöntő joghatásukban érvényes határozatok hatályvesztését (precedens jellegét?) a bíróságok szokása megítélni; mert a bíróságok képesek mérlegelni a felek jogvitájának azokat a sajátos körülményeit, amelyek egy bírósági határozat precedenssé válását eldönthetik. A jogszabályok alkotmányosságáról döntő alkotmánybírósági határozatok kétségtelenül más jellegűek. Olyan általános mércék alapján születnek, amelyek kizárólag az alkotmány értelmezésén alapulnak. Ezek az alkotmánybírósági határozatok töltik ki tartalommal és alakítják az alkotmányosság jelentését, az alkotmányozó hatalomtól függetlenül. Ennek az értelmezői tevékenységnek az önállósága teszi a demokratikus politika meghatározó szereplőjévé az Alkotmánybíróságot.

Ezzel együtt meglehetősen kérdéses, hogy egy jogszabály felülvizsgálatával kapcsolatos határozatnak lenne olyan értelemben vett időbeli hatálya, mint egy jogszabálynak. Ha konstruktívak akarunk lenni a módosítás nem különösebben szabatos jogász nyel-

vezete iránt, akkor úgy érthetnénk, hogy az alkotmánybírósági határozatok hatálya osztja annak az alkotmánynak sorsát, amely alapján azokat meghozták. A módosító javaslat egyfajta értelmezési segédletként külön hangsúlyozta, hogy a javaslat az indoklásokkal kapcsolatos alkalmazási tilalmat is magában foglalja.¹²⁷ Ezzel együtt fontos hangsúlyozni, hogy az indoklással összefüggésben jogászai értelemben vett hatályról végképp nem beszélhetünk. Ebben az összefüggésben nem az értelmezés alapján szolgáló jogszabály hatályossága a lényeg, hanem a szabályozás alapját jelentő elvek azonossága; elsősorban ezen alapul ugyanis az indoklások későbbi alkalmazhatósága. A húszéves alkotmánybírósági gyakorlat ilyen sommás hatálytalanítása ezek szerint leginkább azokat az elveket veszi célba, amelyeken a jogállami fordulat alkotmánya alapult.

Az alkotmánymódosítás indoklása szerint azért volt szükség az alkalmazási tilalomra, hogy az Alkotmánybíróság számára megkönnyítsék, hogy „*az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen*”.¹²⁸ Meg kívánták szabadítani a bíróságot az érvelését megkötő azon láncoktól, amelyeket az elmúlt húsz év precedensei jelentettek. Ebben az értelemben állítja az indoklás, hogy ez a rendelkezés „*nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében*”.¹²⁹

A módosítás tehát kifejezetten az utóbbi időben megerősödött, az alkotmánymódosító hatalmat és a törvényhozó hatalmat korlátozó határozatok vezérelvét vette célba, amely az 1989-es alkotmány és az Alaptörvény folytonosságára helyezte a hangsúlyt. „*Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. [...] [A]z előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén [...] nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.*”¹³⁰ Ez az elv határozta meg az előzetes választási regisztrációt alkotmányellenesnek minősítő határozatot¹³¹ és a gyülekezési szabadságot védő alkotmányjogi panaszt elbíráló döntést¹³² is. Szintén a felfogást építette tovább az átmeneti rendelkezéseket elbíráló 45/2012-es határozat, amikor kimondta, hogy „*Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából*”.¹³³ Ezek alap-

ján a bíróság a kezdeti tartózkodó álláspontját¹³⁴ megváltoztatva, a 45/2012-es határozatban már lehetségesnek tartja a tartalmi értelemben vett alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapítását. Az Alaptörvény Negyedik módosítása lényegében ennek a lehetőségnek kizárásáról szól.

A Negyedik módosítás folytatja és felerősíti az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések diszkontinuitást már korábban is hangsúlyozó törekvéseit. A már az Alaptörvény hatálya alatt kinevezett alkotmánybírák többsége is osztja ezt a tézist, és nem ismerik el az elmúlt húsz év precedenseinek iránymutató jellegét. A megszakíttottság tézise különösen Balsai István és Pokol Béla különvéleményeiben fogalmazódott meg: „*Az Alaptörvény [...] új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Ki kell emelni, hogy ezzel a keretbe illesztéssel tulajdonképpen az egész eddigi, alapjogokra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat és érvelési rendszer, mely a régi Alkotmány e keretet nélkülöző szabályozásán nyugszik, sok szempontból újragondolást tesz szükségesé a mostani határozataink meghozatalánál.*”¹³⁵ [...] „*Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az Alkotmánybíró-*”
ság az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.”¹³⁶

Az elmúlt húsz év alkotmánybírói gyakorlatának az alkalmazási tilalma a megszakíttottsági tézist képviselő alkotmánybírák felfogásának nagyobb súlyt kölcsönözhet testületen belül, de kétséges, hogy önmagában érdemben befolyásolni tudja-e az alapvetően a 22/2012-es precedens által meghatározott eddigi gyakorlatot, amelynek a precedens-tételét Pokol sem vitatta. Az egyet nem értés forrása eddig elsősorban az volt, hogy mikor beszélhetünk azonos szabályozásról, és mikor nem. A még jelenleg kisebbségben lévő alkotmánybírák sem zárták ki különvéleményeikben kategorikusan a korábbi alkotmánybírói határozatok alkalmazhatóságát. A megszakíttottság alaptételei valóban kiolvashatóak az Alaptörvényből, de egyfelől ezek több esetben szembe mennek az Alaptörvényben szintén benne lévő nemzetközi kötelezettségekkel, másfelől pedig ellentmondanak a folytonosságot képviselő alkotmányos elveknek. Az Alaptörvény

NEM KÖNNYŰ MEGVÁL-
SZOLNI AZT A KÉRDÉST, HOGY
MIKÉPPEN VESZÍTHETIK EL A
HATÁLYUKAT AZOK AZ AL-
KOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁ-
ROZATOK, AMELYEKNEK A
JOGHATÁSAI TOVÁBBRA IS
ÉRVÉNYBEN MARADNAK

alapvetően ellentmondásos, két világ határán billeg, ezért is folyik kiélezett küzdelem a végső értelmezési monopóliumért.

Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok alkalmazási tilalma összefügg a kétharmados többség azon álláspontjával, amely szerint az alkotmányellenes alkotmány módosítás megállapításának lehetősége megengedhetetlen. Ezen álláspont szerint nincs különbség alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom között; az alkotmánymódosítások az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásai, ebből következően felülvizsgálhatatlanok. Ebből következően az Alkotmánybíróság alkotmányos kötelessége az Alaptörvény új, a korábbi alkotmánytól eltérő értékrendjének a védelme. Ezt fejezi ki a megszakítótsági tézis, illetve annak az elvnek a feladása, amely szerint az alapjogok már elért védelmi szintje nem csökkenthető. Ezeknek az alaptételeknek fényében bontható ki az Alaptörvény sajátos értékrendje és identitása. Ám ezt az értelmezői munkát a kétharmados többség szerint akadályozza az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok megszilárdult precedens rendje, ezért ennek lebontása az alkotmánymódosításban megfogalmazott alkalmazási tilalom és a hozzá kapcsolódó rendelkezések legfőbb célja.

A kétharmados többség nem ellensége az alkotmánybíráskodásnak, de azt akarja, hogy az Alkotmánybíróság a barátja legyen. A magyar helyzet sajátossága az, hogy az Alkotmánybíróság tevékenységét a magát bármikor „szolgálatba helyező” kétharmados alkotmányozó többség folyamatosan nyomás alatt tartja és ellenőrzi, kétségbevonva és relativizálva ezzel a bíróság Alaptörvényben is rögzített végső alkotmányértelmezési monopóliumát.

A megszakítótsági tézist képviselő alkotmánybírók és a mögöttük álló parlamenti kétharmad az Alaptörvényen alapuló alkotmányos gyakorlatot nem csupán a korábbi alkotmányra épülő joggyakorlattól akarja eltávolítani, hanem az ebben a gyakorlatban hangsúlyosan kifejezésre jutó európai alapjogvédelmi mintáktól is. Az alkalmazási tilalom, kiegészülve azzal a rendelkezéssel, amely – elébe menve a várható tartalmi felülvizsgálatnak – az Alkotmánybíróságot kifejezetten csak arra hatalmazza fel, hogy az alaptörvény-módosításokat a megalkotásukra és a kihirdetésükre vonatkozó, az Alaptörvényben rögzített formális szempontok alapján vizsgálja, szinte lehetetlenné teszi annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság a folyamatosan alkotmányozó kétharmados többség határait rámutathasson, és azokon számon kérje azokat az – egyébként az Alaptörvény által is elismert, Európában általánosan elfogadott – alapjogvédelmi mintákat, amelyeknek

a megléte hozzátartozik egy európai demokratikus jogállam alapvető struktúrájához.

Szerkesztők: Halmai Gábor egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, Princeton University; Kim Lane Scheppele egyetemi tanár, Princeton University

JEGYZETEK

1. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.
2. Lásd például a 664/2012. számú véleményt a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről.
3. Az angol nyelvű levél szövegét lásd: <http://www.kormany.hu/download/c/ee/c0000/Letter%20from%20DPM%20Navracsics%2007-03-2013.pdf>. A levél tartalmának magyar nyelvű ismertetését lásd: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=189736>
4. Szájer József beszédének magyar fordítása elérhető: http://szajer.fidesz-eu.hu/hir/szajer_jozsef_ep_kepviselo_meghallgatasa_az_amerikai_helsinki_bizottsag_elott/
5. 1/2013. (I. 5.) AB határozat.
6. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
7. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.
8. A kormánypártok a 2010-es választások után közvetlenül megváltoztatták az alkotmánybírák jelölésére vonatkozó szabályokat, így az ezt követően megválasztott bírák mindegyike a Fidesz-KDNP jelöltje. A kormány még 2010-ben 11-ről 15-re növelte az alkotmánybírák számát, ezzel még több bírót tudott jelölni. Az 2012. decemberi egyházatörvényről és a 2013. februári Átmeneti Rendelkezősekről szóló döntéseknél hét olyan bíró szavazott, akik kizárólag a kormánypártok jelöltjei voltak. 2013-ban a kormánykoalíció még két új alkotmánybírárt küldött a testületbe.
9. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat.
10. Lásd a 663/2012. véleményt a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII., valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényekről.
11. <http://www.freehungary.hu/component/content/article/1-friss-hirek/1510-another-infringement-procedure-against-hungary.html>
12. Negyedik módosítás, 8. cikk.
13. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
14. <https://sites.google.com/site/amicusbriefhungary/>
15. AJB-4159/2012.
16. 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.
17. 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.
18. AB határozat, 43. bekezdés.

19. Például: X., Y. és Z. Egyesült Királyság elleni ügy 21830/93. (1997. április 22.); K. és T. Finnország elleni ügy 25702/94. (2011. július 12.); Schalk és Kopf Ausztria elleni ügy 30141/04. (2010. június 24.); valamint Kozak Lengyelország elleni ügy 13102/02. (2010. március 2.).
20. AB határozat, 73. bekezdés.
21. T/7971/106. (2012) számú módosító javaslat.
22. T/7971/211. (2012) számú módosító javaslat.
23. 2010. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről, 62. § (1) bekezdés e) pont.
24. 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, 83. § (1) bekezdés c) pont.
25. CEDAW/C/HUN/CO/7-8. Magyarország összevont hetedik és nyolcadik időszakos jelentésével kapcsolatban a Bizottság ötvennegyedik ülésén (2013. február 11 – március 1.) elfogadott záró észrevételek, 39. bekezdés, <http://noierdek.miria.hu/wp-content/uploads/2013/03/ENSZ-CEDAW-Zaro-Eszrevetelek-Magyarország-2013-2.pdf>
26. Hungary: Constitution Changes Warrant EU Action, <http://www.hrw.org/news/2013/03/12/hungary-constitution-changes-warrant-eu-action>
27. http://www.amnesty.hu/amnesty-international/embed-jogaink/alaptorveny_modositas4_20130309
28. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.
29. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
30. Ez a döntés tehát annak a gyakorlatnak a folytatása, amelynek megfelelően a kormány még a közzétételt megelőzően válaszol az Alkotmánybíróság határozataira. Többen is kifogásolták – mind az Alkotmánybíróságon belül, mind kívül – az Alkotmánybíróság tanácskozásainak kiszivárogtatását a kormány felé.
31. Application no. 70945/11. Magyar Keresztény Menonita Egyház and Jeremias Izsák-Bács against Hungary.
32. Erre a kormánynak számítnia kellett, mivel a Negyedik módosítást már 2013. február 8-án benyújtották, és mivel a kormány indítványait az Országgyűlés általában elhanyagolható változtatásokkal fogadja el.
33. 6/2013 (III. 1.) AB határozat, 203. bekezdés.
34. Church of Scientology Moscow v. Russia (2008) 46 E.H.R.R. 16, 304 at 327 (§ 96); Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia (2007) 44 E.H.R.R. 46, 912 at 935 (§ 96).
35. Legújabb: Eweida and others, Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, Judgment of 15 January 2013, § 81; Manoussakis and Others v. Greece, Judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV., p. 1365, § 47; Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, § 78, ECHR 2000-XI.
36. 664/2012. számú vélemény 84. pont.
37. 6/2013. (III. 1.) AB határozat.
38. T/9929/51.
39. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 211. bekezdés.
40. Golder v. the United Kingdom, (1979–80) 1 E.H.R.R. 524.
41. Sambata Bihor Greek Catholic Church v. Romania (unreported) Application no. 48107/99, Judgment of 12 January 2011.
42. A módosítás szövege értelmezhető úgy is, hogy az kizárja a politikai reklám valamennyi formáját, beleértve a hirdetési plakátokat is. Azonban a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény meghatározása alapján a „médiaszolgáltatások” csak azt az esetet foglalják magukban, ha a tartalom „nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül” történik (203. § 40. pont). A politikai reklám pedig a törvény szerint „*valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő*” műsorszám (203. § 55. pont).
43. Egyes politikailag lojális médiabirodalmakra tekintettel politikai elemzők azt a lehetőséget is felvetették, hogy kisebb pártok vagy szövetséges mozgalmak használhatják ki a lehetőséget, hogy a kereskedelmi televíziózás területéről egyébként „kitiltott” pártok érdekében fellépjenek és hirdessenek. László Róbert: Jönnek a kertévé-pártok, *Választásrendszer.hu*, 2013. március 21., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941771>
44. 1/2013. (I. 7.) AB határozat.
45. A módosítást önálló képviselői indítványként nyújtották be. Ezt a gyakorlatot többek között az Alkotmánybíróság maga is kritikával illette. Ez a megoldás nagyban hozzájárult ahhoz, hogy nem volt megfelelő idő a felkészülésre, és a szükséges egyeztetés is elmaradt, ahogy erre a Velencei Bizottság is felhívta a figyelmet az Alaptörvény elfogadása kapcsán.
46. T/8405. számú törvényjavaslat a választási eljárásról, 2012. szeptember 18., <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf>
47. Egységes javaslat a választási eljárásról szóló T/8405. számú törvényjavaslat zárószavazásához, 151. § (1) bekezdés, <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0065.pdf>
48. T/8405/69. számú módosító javaslat, 2012. november 25., a 151. § (4) bekezdést módosító 7. pont, <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0069.pdf>
49. A választási eljárásról szóló T/8405/73. irományszámú törvény, amelyet az Országgyűlés általi elfogadást követően megküldtek a köztársasági elnöknek aláírásra. 2012. december 1., <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0073.pdf>
50. Meg kell jegyezni, hogy ennek ellenére a köztársasági elnök aláírta a Negyedik módosítást, arra hivatkozva, hogy az Alaptörvény szerint nincs joga az Alap-

- törvény módosításának aláírását megtagadni, ezzel figyelmen kívül hagyva az Alkotmánybíróság gyakorlatának elmozdulását ebben a kérdésben.
51. A Transparency International Magyarország hívta fel a figyelmet a módosításban rejlő korrupciós kockázatra. Rámutatnak, hogy a hirdetési plakátfelületeken – amelyeknek jelentős része a jelenlegi kormánytöbbséghez közeli üzletemberek kezében van – megjelenő reklámra nem vonatkozik a korlátozás, ellentétben a(z) elektronikus) „médiaszolgáltatásokkal”, továbbá nem érvényesül a nyomtatott sajtónál alkalmazott ellenőrzési szabályozás sem. Transparency International Magyarország: A választási eljárási törvény korrupciós kockázatai, *Választásrendszer.hu*, 2013. január 23., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941684>. Az Alkotmánybíróság döntését követő módosításokról és az Alaptörvény negyedik módosításáról részletesebben: Transparency International Magyarország: Most már a választások tisztasága a tét – újra a választási eljárási törvényről, 2013. március 26., http://korrupcio.blog.hu/2013/03/26/most_mar_a_valasztasok_tisztasaga_a_tet_ujra_a_valasztasi_eljarasi_torvenyrol
 52. Ahogy azt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának vonatkozó ajánlásai is mutatják; ezek felsorolását lásd Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Opinion on the Need for a Code of Good Practice in the Field of Funding of Electoral Campaigns, CDL-AD(2011)020, 2011. június 16., [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)020-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)020-e)
 53. *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, no. 21132/05, § 70–71, ECHR 2008.
 54. T/8405/75. számú törvényjavaslat, 2013. március 21., a törvényszöveg 151. § (4) bekezdését módosító 24. pont, <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0075.pdf>
 55. I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
 56. A IX. cikk új (4) bekezdése.
 57. A IX. cikk új (5) bekezdése.
 58. A T/9929-hez fűzött indokolás, <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf>
 59. CDL-REF(2013)014. Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical Note: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)014-e)
 60. Vajnai v. Hungary, Application no. 33629/06, Judgment of 8 July 2008; Fratonoló v. Hungary, Application no. 29459/10, Judgment of 3 November, 2011, Fáber v. Hungary, Application no. 40721/08, Judgment of 24 July 2012.
 61. BVerfGE 93, 266 (1994).
 62. BVerfGE 90, 241 (1994).
 63. BVerfG, 2 BvR 2179/09 (2009).
 64. BVerfGE 75, 369 (1987).
 65. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, Application nos. 29221/95, 29225/95, Judgment of 2 October 2001.
 66. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.
 67. Lásd pl. Lingens v. Austria (1986) 8 EHRR 407.
 68. Dr. Per Nyborg, elnök, Felsőoktatási és Kutatási Bizottság, Európa Tanács: Institutional autonomy. Relations between state authorities and higher education institutions, 2002, 4, http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/bologna-institut-autonom-oth-enl-r02.pdf
 69. Uo.
 70. Uo, 2. A Bizottság mandátuma nevesíti „a demokratikus társadalomban működő akadémiai intézmények önkormányzatiságának” kérdését.
 71. The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission, Part One: Comparative Analysis and Executive Summary, 2007, 12. és 19, http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/gov1_en.pdf
 72. Rates of return and funding models in Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission, 2007. január, 138–139, http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/rates_en.pdf
 73. The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission, Part One: Comparative Analysis and Executive Summary, 2007, 13, http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/gov1_en.pdf
 74. Directorate of school, out-of-school and higher education, Higher Education and Research Division, Council of Europe, Higher Education Governance between democratic culture, academic aspirations and market forces. Considerations and recommendations, Strasbourg, 22–23 September 2005, 3, http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/Governance/GOV_recommendations_EN.pdf
 75. Az újabb fejlemények azt mutatják, hogy az állami beavatkozásokon túlmenően, más irányból is érik kihívások az autonómiát és a gazdasági függetlenséget.
 76. Magna Charta Universitatum, 1988, http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_english.pdf; magyarul elérhető: http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_hungarian.pdf
 77. A Bolognában 1999. június 19-én összegyűlt európai

- oktatási miniszterek közös nyilatkozata (Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19th of June 1999), <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf>
78. Dr. Per Nyborg, elnök, Felsőoktatási és Kutatási Bizottság, Európa Tanács: Institutional autonomy. Relations between state authorities and higher education institutions, 2002, 2, http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/bologna-institut-autonom-oth-enl-t02.pdf
79. Ezek a próbálkozások: az 1990 és 2011 közötti alkotmánybíróvási esetjog hatályaon kívül helyezése az Alaptörvény Negyedik módosításával (lásd a kapcsolódó fejezetet), az alkotmánybírák számának növelése és a kinevezési gyakorlat, végül az intézményi autonómia – már az Alaptörvényben megjelenő – korlátozása.
80. 35/1995. (VI. 2.) és 62/2009. (VI. 16.) AB határozatok.
81. 41/2005. (X. 27.) AB határozat.
82. 39/2006. (IX. 27.) AB határozat.
83. Ahogy már említettük, korábban is érvényesült kormányzati ellenőrzés, amit a 2011-es felsőoktatási törvény csak tovább fokozott. A kormányzati kontroll szélesítésének új lehetősége ráerősíthet azokra a létező magatartásformákra, amelyek a kormányzati döntéseknek való kritikátlan alávetésben, az informális nyomásgyakorlásban és a központosítással járó – a kerszámok meghatározásánál vagy egyes intézményeknek kiemelt státusz odaítélésénél érvényesülnek – formális beleszólásban öltenek testet. Paradox módon, miközben a központosítás mértéke nő, az utóbbi öt évben az állami támogatások mértéke felére csökkent (lásd Magyar Rektori Konferencia: Adatok és tények a magyar felsőoktatásról. Állami támogatás reálértéke, 2008–2013, <http://www.mrk.hu/wp-content/uploads/2013/02/2008-2013-Állami-támogatás-reálérték.pdf>). Meg kell jegyezni, hogy ebben – kisebb részben – szerepet játszott a hallgatók számának csökkenése is.
84. Az egyik hallgatói szervezet álláspontja szerint a tanulmányi szerződések részletszabályait sehol a világon nem foglalják alkotmányba; ez a lépés alkotmányjogi nonszensz, lásd http://hallgatoihalozat.blog.hu/2013/02/09/about_the_rule_of_law_declaration_of_the_hungarian_student_network_and_the_hungarian_high_school_net, Magyarul: http://eduline.hu/felsooktatás/2013/2/9/Ez_az_eddigi_legdurvabb_arculsapas_a_HaHa_SE4WX9
85. http://helsinki.hu/wpcontent/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf
86. 2013 februárjában Magyarországon a munkanélkülségi ráta 11%-os volt, de a fiatalok esetében 28%. Lásd Hungary's Unemployment Rate Rises to 8-Month High, <http://www.rttnews.com/2064406/hungary-s-unemployment-rate-rises-to-8-month-high.aspx>. Ha tehát az országban maradni *kívánó* hallgatók sem találhatnak munkát, kérdéses, hogy az arra kötelezettek *fognak*.
87. AJB-2834/2012, http://www.ajbh.hu/allam/eng/aktual/20120416_2.htm
88. <http://helsinki.hu/en/newest-amendment-to-the-fundamental-law-of-hungary-would-seriously-undermine-the-rule-of-law>
89. Lásd még <http://www.eoi.at/d/Sonderberichte%20-%20Brosch%C3%BCren/Ungarn/hu-The%20Constitutional%20Court%20proceedings%20and%20the%20Ombudsman's%20Activity%20in%202012.pdf>
90. <http://www.eldh.eu/publications/publication/eldh-declaration-concerning-the-forth-amendment-of-the-hungarian-constitution-152/>
91. Páll „vak hentes”-hez hasonlította a magyar kormányt, aki nemcsak alaposan felszabdalja a felsőoktatást, de frissdiplomás hallgatóinak szabad mozgáshoz való jogát is korlátozza. Ennek azonnal véget kell vetni, mielőtt Magyarország egy nyitott börtönné válik – mondta Páll, <http://lists.esu-online.org/pipermail/presslist.unitedkingdom/2012-February.txt>; valamint: <http://www.esu-online.org/news/article/hungary-hook/567/>,
92. <http://www.erdon.ro/eu-seeks-information-on-hungarys-new-student-contracts/2131580>
93. <http://www.esu-online.org/asset/News/6001/1756461.PDF>
94. <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-309960186/eu-seeks-information-hungary.html>, <http://www.erdon.ro/eu-seeks-information-on-hungarys-new-student-contracts/2131580>, <http://www.budapesttimes.hu/2012/12/03/eu-inquiry-into-student-contracts-opens/>
95. C-523/11 és C-585/11.
96. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CC0523:EN:HTML>
97. Lásd a Bidar-döntést (C-209/03) és a 25/05 sz. sajtótájékoztatót; valamint az egyesített Morgan- és Bucher-döntéseket (C-11/06 és C-12/06) és a 77/07 sz. sajtótájékoztatót.
98. A további esetjoghoz lásd a következő döntéseket: Commission c. Austria (C-147/03), Bressol (C-73/08), Bosman (C-415/93), Zanotti (34 C-56/09), Morgan (C-11-12/06), Laysterie du Saillant (C-9/02), Krane-mann (C-109/04), D'Hoop (C-224/98), Terhoeve (C-18/95), Graf (C-190/98). Lásd továbbá Susanne K. Schmidt: The Path-dependency of Case Law and the Free Movement of Persons, paper presented at the

- EUSA Twelfth Biennial International Conference, Boston, 2011, http://euce.org/eusa/2011/papers/5b_schmidt.pdf.
99. A Negyedik kiegészítés 7. cikke nem rendelkezik az országban töltendő idő hosszáról, de a 2012. januári kormányrendelet minden felsőoktatásban töltött évre két hazai munkában töltött évvel számolt. Egy ötéves képzés esetén ez tíz év kötelező magyarországi munkavállalást jelent.
 100. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.
 101. Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
 102. Lásd például a következő AB határozatokat: 23/1990. (X. 31.) és 64/1991. (XII. 17.).
 103. „Hungary is entrenching the criminalization of homelessness – UN experts on poverty and housing”, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13206&LangID=E>
 104. Az alapvető jogok biztosának jelentése, No. AJB-1692/2010, <http://www.ajbh.hu/-/ahajlektalan-menekultekrol>
 105. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE, 1966).
 106. 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat.
 107. 2012. évi CCIX. törvény egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról.
 108. 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
 109. Vélemény a 2011. évi CLXI., a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvényről és a 2011. évi CLXII., a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényről (Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary), elfogadva a Velencei Bizottság 90. Plenáris Ülésén (Venice, 2012. március 16-17), Opinion 663/2012, Strasbourg, 2012. március 19.
 110. Vélemény Magyarország Alaptörvényéről (Opinion on the Fundamental Law of Hungary), elfogadva a Velencei Bizottság 87. Plenáris Ülésén, 2011. június 17-18. Opinion 621 / 2011, Strasbourg, 2011. június 20., 102. bekezdés.
 111. Vélemény a bíróságokról, 30. bekezdés.
 112. Vélemény a bíróságokról, 30. bekezdés.
 113. Vélemény a bíróságokról szóló sarkalatos törvényekről, miután azokat módosították a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)001 véleményének elfogadását követően (Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were Amended Following the Adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary) elfogadta a Velencei Bizottság a 92. Plenáris Ülésén (Venice, 2012. október 12-13.), Opinion no 683/2012, Strasbourg, 2012. október 15., 15. bekezdés.
 114. Vélemény a módosított bírósági törvényekről, 23-29. bekezdések.
 115. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
 116. Vélemény a bíróságokról, 25. bekezdés.
 117. Vélemény a bíróságokról a módosítások után, 33. bekezdés.
 118. Vélemény a bíróságokról a módosítások után, 60. bekezdés.
 119. Vélemény a bíróságokról a módosítások után, 74. bekezdés.
 120. Az államadósság a GDP 81,4%-át érte el 2012-ben, és nem volt 50% alatt az uniós csatlakozás óta. Lásd <http://www.tradingeconomics.com/hungary/governmentdebt-to-gdp>.
 121. 184/2010. (X. 28.) AB határozat.
 122. 37/2011. (V. 10.) AB határozat.
 123. Magyarország Alaptörvénye, 36. cikk 4. bekezdés. A Költségvetési Tanácsnak joga van megvétózni az Országgyűlés által elfogadott költségvetési javaslatokat, amíg az államadósság 50% felett van, és a költségvetés nem járul hozzá annak csökkentéséhez. Magyarország Alaptörvénye, 44. cikk 3. bekezdés.
 124. Forrás: World Bank, 2010.
 125. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.
 126. Forrás: Államadósság Kezelő Központ, <http://www.akk.hu/object.ec5b874e-f167-41a1-a025-965e25485e72.ivy>
 127. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi Bizottságának T/9929/46. számú 2013. február 25-én beérkezett módosító javaslata, 3.
 128. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi Bizottságának T/9929/46. számú 2013. február 25-én beérkezett módosító javaslata, 8.
 129. Uo.
 130. 22/2012. (V. 11.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2012/2, 94, 97.
 131. 1/2013. (I. 7.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2013/1, 50.
 132. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2013/5, 171.
 133. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, *Alkotmánybíróság Határozatai*, 2013/1, 2, 29. Ez az érvelés először Kiss László a 61/2011 (VII. 13.) AB határozatról szóló különvéleményében tűnik fel. Lásd ABH 2011, 290, 346-347.
 134. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317.
 135. Pokol Béla különvéleménye, 1/2013. (I. 7.) AB határozat, 50, 81.
 136. Pokol Béla különvéleménye, 4/2013. (II. 21.) AB határozat, 188, 204.

„AZ ALAPJOGOK, A JOGÁLLAMISÁG ÉS A DEMOKRÁCIA ÉRTÉKEIRE ÉPÜLŐ IGAZI UNIÓ VAN SZÜLETŐBEN.”

RUI TAVARES
EURÓPAI PARLAMENTI KÉPVISELŐVEL
HALMAI GÁBOR BESZÉLGET

A Journal de Negócios című portugál lap 2013. június 27-i számában megjelent Levél 2023-ból címet viselő írásában az Európa előtt álló két útról ír. (Az írást Urfi Péter fordításában lásd 2023 – Rui Tavares levele a jövőből. Magyar Narancs, 2013. július 4. – a szerk.) Az egyik út az 1914 Európájához való visszatérés, az alapjogok elvesztésével, a jogállamiság összeomlásával, és a demokrácia és a diktatúra közötti hibrid többségelvű rezsimekkel. A másik, optimistább vízió – ami a levél szerint nem valósult meg – a közvetlenül választott Európai Tanács. Melyik irányt tartja elképzelhetőnek 2023-ra?

Annak a rövidke esszének az volt az előzménye, hogy egy portugál napilap tizedik jubileumára olyan írásokat kért, amelyek tíz évre előre tekintenek a jövőbe. Gyors ötlettől vezérelve eljátszottam azzal a gondolattal, hogy mi lenne az elképzelhető legjobb szcenárió: valaki kigondol egy zászlót, amin az van, hogy 2014=1914, és innen jött a gondolat, hogy Európa nem követheti el ugyanazokat a hibákat, amelyek két világháborúhoz vezettek. Az általam lefestett szcenárió szerint az európai népek magukévá tették a növekedés, a nemzeti és összeurópai demokrácia és az alapjogok mindenki számára egyenlő biztosításának elveit. Néhány ország már tartott képviselőválasztást az Európai Tanácsba, s nem olyan követeket delegált, akiket senki sem ismer; megalapították az „Ulysses ügynökséget”, melynek feladata, hogy koordinálja a befektetéseket; létrejött az Egyetemi Unió is, megeshet, hogy meglévő intézményekből nőtt ki (lehet, hogy épp a budapesti Európai Innovációs és Technológiai Intézetből); addigra megoldottuk az „agyelszívást” és a fiatal munkanélküliséget is. És akkor, az írás végén, az elképzelt névtelen szerző, aki amerikai vagy ázsiai származékban van épp, elárulja, hogy semmi sem valósult meg abból, amit ebben a jövőből érkezett levélben elképzelt. Azt is elmondja, hogy az európaiak valójában bénultak és keserűek, szétesőben az Unió, és az egykori tagállamok megint egymás ellenségei. Számomra ez az írás egy kis *divertimento* volt, és

egészen meglepett, hogy valaki lefordította magyarra, és meg is jelent. Talán azért érdekes ez a kis írás Magyarországon, mert a magyarok értik azt az európai közhelyet, ami az írás lényege, hogy ha 1914 tanulságait nem vonjuk le, akkor nem tudunk túlépni a 2014-es válságon.

Feltételezve, hogy az Európai Unió képes lesz tagállamaira rákényszeríteni a közös európai elveknek való megfelelést, vajon a nemzetközi közösség régi jogállamai hogyan lesznek képesek felépíteni és megtartani ezeket az elveket a világ legkülönbözőbb hibrid rendszerű országaiban, amelyek sem nem demokráciák, sem nem autokráciák? Ezek az országok részben éppen átalakuláson mennek keresztül, mint Egyiptom, részben olyan „menedzselt demokráciák”, mint Oroszország vagy Ukrajna. Más szóval, vajon van-e még esélye az európai típusú liberális demokráciáknak a világban, és az Európai Unió stabil demokráciái mit tehetnek ennek elősegítésére?

Először is vitatkoznék a „rákényszerít” szó használatával a kérdésben. Ha a kérdést úgy tesszük fel, hogy az EU erőlteti rá a tagállamokra a demokratikus elveket és értékeket, akkor azzal a problémával szembesülünk, hogy az Unió még nem teljes értékű demokrácia, ráadásul a legfontosabb szereplő, a polgár kikerül a látókörünkből. Az európai polgárok azok, akiknek érdekében áll, hogy biztosítsák a saját nemzeti demokráciájukat, és hogy egy európai demokráciát építsenek, olyat, ahol az alapjogok és a jogállamiság mindkét szinten megjelennek, és ezt csak a polgárok tudják megcsinálni. Ehhez jó adag civil kurázsiz kell, de ha a demokrácia tényleg kiteljesedik az Unióban, akkor ez elvezethet a demokrácia Unión kívüli elterjedéséhez. Már-már látható, hogy milyen lesz a demokrácia a 21. században, s ha a demokrácia jobb keretet tud biztosítani az emberi élet fejlődéséhez, mint a többi alternatíva, akkor ez lehetővé teszi a vegyes, azaz a sem demokratikus,

sem diktatórikus rendszerek saját maguk által megfogalmazott jogalapjának delegitímációját, mármint azt, hogy hatékonyabbak lennének abban, hogy az emberek számára stabilitást és prosperitást nyújtsanak. Én semmi elvi akadályt nem látom annak, hogy a stabilitást és a prosperitást szabad, nyitottabb rendszerek hozzák meg, s Európa a megfelelő hely arra, hogy ez bebizonyosodjék.

Hogyan tekint a magyar esetre: mint egy stabil liberális demokrácia visszarendeződésére, vagy mint a liberális alkotmányosság alternatívájára? Az utóbbi értelmezést támasztaná alá Orbán Viktor miniszterelnök felfogása a Magyar Alaptörvényről az európai alkotmányok kontextusában, amit a Magyar Rádiónak a Tavares-jelentés európai parlamenti elfogadását követő napokban adott: „Európában az a divat, hogy minden alkotmány liberális alkotmány, ez nem az. A liberális alkotmányok az egyén szabadságából indulnak ki, és a közjót és a közösség érdekét ez alá rendelik.” El tud képzelni nem liberális alkotmányt, ami összhangban van az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkelyének elveivel?

Kezdjük a kérdés végén: az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkelye (aminek szövegezésében Magyarország komoly szerepet vállalt), kimondja, hogy az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ez a cikkely szerintem (és az Európai Parlament szerint is) az alapja a demokratikus értékközösségnek. A cikkely úgy folytatódik, hogy ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában. Akármilyen címkét is akarunk ráakasztani, egyértelmű, hogy a minden tagállam számára közös Unió értékek csak egy olyan szabadság alapú rendszerben tudnak megvalósulni, melynek kiindulási alapját az egyének jogai jelentik. Figyeljük meg például, hogy az emberi jogok tiszteletben tartásáról szóló rész nem a kisebbségek jogairól beszél, hanem kisebbségekhez tartozó emberek jogairól. Ez azt jelenti, hogy mind az uniós értékekről szóló cikkely, mind az Alapjogi Karta mögött az van, hogy szuverenitás csak ott lehet, ahol az egyéneknek vannak jogai. Nagyon jól fejezi ki ezt a gondolatot az a Petőfi-idézet, amelyet a jelentés első változatában használtam: „haza csak ott van, hol jog is van”. Ehhez

képest nehéz, sőt talán lehetetlen olyan alternatív berendezkedést elképzelni, amely ne távolodna el teljesen a demokratikus értékektől.

Mit gondol, van-e elegendő eltökéltség és erő az Európai Bizottság vezetésében, hogy megvalósítsák azt az ellenőrzési mechanizmust, amit az ön jelentése tartalmaz az uniós szerződés 2. cikkelyében foglalt elvek érvényesítésére, először Magyarországon, majd az összes tagállam tekintetében? Számít további hasonló esetekre a közeljövőben?

Azt követően, hogy a Parlament júliusban elfogadta a jelentést, az Európai Bizottság az EU és a tagállamok jogállamiságának szentelte a soron következő ülést, és – egyetértve a Parlamenttel – kifejezésre jutatta, hogy szükség van olyan folyamatos, pártatlan mechanizmusokra, amelyek megakadályozzák és korrigálják, ha a tagállamok, kicsik vagy nagyok, alapítók vagy újabban csatlakozottak ellentmondásba kerülnek az európai értékekkel. Viviane Reding, az Európai Bizottság elnökhelyettese egy szeptemberi beszédében üdvözölte az Európai Parlament elkötelezettségét, és bejelentette a jogállamiság ellenőrzésére szolgáló mechanizmusra vonatkozó terveket. Azt is bejelentette, hogy az Alapszerződés soron következő revíziója alkalmával ki kell iktatni az Alapjogi Kartából annak 51. cikkelyét, amely az alapvető politikai, gazdasági és szociális jogokat csak uniós intézmények tevékenységére, illetve a tagállamokéra csak abban az esetben rendeli alkalmazni, amennyiben uniós jogot hajtanak végre, de saját belső jogok alkalmazása során nem. Ezzel a változtatással jelentősen növekedne az alapjogok védelmének jogi alapja, így ez vízvázlatos lehetne az európai polgárok számára. Barroso elnök az EU helyzetéről szóló beszédében a legfőbb uniós prioritásnak nevezte a jogállamiság és a demokratikus értékek kérdését, és bejelentette, hogy a Bizottság az év végéig elkészül a jogállam-védelmi mechanizmusra vonatkozó javaslattal. Egy ilyen új mechanizmusnak természetesen új uniós jogalkotáson kell alapulni, amely a Parlament és az Európai Tanács közös döntése lesz. Ez komoly előrelépés a jelentésben foglaltak megvalósulása szempontjából, hiszen az a Parlament saját, nem jogalkotási kezdeményezése volt. Saját kezdeményezésre született jelentés ritkán provokál ilyen gyorsan jogalkotási lépést, így a Bizottság részéről érkezett első jeleket jónak mondhatjuk. Félretéve a hajlandóság és erő szempontjait, a Bizottság a jogok őrzője, a Parlament pedig nem mulasztaná el, hogy rámutasson, mi a Bizottság ilyen irányú kötelezettsége, ha esetleg azt

gondolnánk, hogy nem tudnák vagy nem értik a jogállam, az alapjogok és az uniós demokratikus értékek problematikáját.

A „2. cikkelyes riasztási napirend” (Article 2 Alarm Agenda) azt követeli meg az Európai Bizottságtól, hogy a Magyarországgal kapcsolatos minden ügyben figyelmeztessen a 2. cikkely elveinek betartására, mindaddig, amíg az ország nem teljesíti a jelentésben foglalt követelményeket. A kérdés az, vajon ezek a követelmények elég világosak-e ahhoz, hogy a Bizottság és a Parlament tudja, mikor teljesültek a jelentésben foglaltak. Honnan fogják tudni az európai intézmények, hogy már minden teljesült, és milyen szankciókra lehet számítani, ha ez a helyzet nem következik be?

Pontosan ezt a kérdést hivatott rendezni a már említett jogállam-védelmi mechanizmus, aminek kidolgozását év végére ígérte a Bizottság. Reding elnökhelyettes úgy fogalmazott, hogy az Unió legalább olyan ambíciózus kell hogy legyen a jogállamiság és az alapjogok kérdéseiben, mint amilyen az új pénzügyi szolidaritási mechanizmus, a közös fiskális szabályok és a bankunió kapcsán, és tudva lévő, hogy ezek igen átfogó mechanizmusok. A Bizottság azt is javasolta, hogy építeni kell azokra a tapasztalatokra is, amelyeket az Unió szervei a nemzeti igazságszolgáltatások függetlenségének és hatékonyságának összehasonlító monitorozása (*justice scoreboard*) során szereztek. A Parlament évek óta sürgeti a média pluralizmusának monitorozását is. Az erre szolgáló eszköz-rendszert (*media pluralism monitoring tool*) már ki is dolgozták, ez képes lesz a sajtó szabadságát hetven jogi, piaci, és társadalmi indikátor használatával vizsgálni. Más, nem feltétlen indikátoralapú, analóg eszközök is születhetnek, amelyek lehetővé teszik majd, hogy megalapozott ítéletet mondjunk arról, vajon egy adott tagállam (vagy akár valamely EU intézmény vagy ügynökség) mennyiben felel meg a 2. cikkely értékeinek, mennyire tartja tiszteletben az emberi méltóságot, a demokráciát, a szabadságot, az egyenlőséget, a jogállamiságot és az emberi jogokat, beleértve a kisebbségekhez tartozók jogait. Ezeknek az alapértékeknek a tiszteletben tartása nélkül az európai építmény alapelemei dőlnének össze: az egységes piac; a szabadság, biztonság és igazságosság, beleértve az igazságszolgáltatási és rendőrségi együttműködést; a kohéziós és strukturális alapok és sorolhatnám még. Ha ezeknek az eszközöknek az integritása veszélybe kerül, akkor az együttműködés lehetetlenné válik. Nem kell szank-

ciókkal felárazni az alapjogokat ahhoz, hogy belásuk, milyen jelentősek minden tagállam számára.

A ‘trialógus’, más néven háromoldalú kommunikáció, amelynek során a Bizottság, az Európai Tanács és a Parlament egy-egy képviselője által alkotott új bizottság megvizsgálja Magyarországot minden, a jelentéssel összefüggő tevékenységét, könnyen politikai jelleget ölthet, amelyben a résztvevők tükrözik az Európai Tanács és a Parlament politikai megosztottságát. Vajon ezek a pártpolitikai érdekek nem lesznek-e erősebbek az európai értékeknek való elköteleződésnél?

Először is megjegyezném, hogy a ‘trialógus’ nem újdonság, igaz, a kifejezés nem található meg a szerződésekben, de Brüsszelben használják arra vonatkozóan, amikor az EU három intézménye (a Bizottság, a Parlament és a Tanács) rendszeresen találkozik, hogy közösen dolgozzanak ki törvényjavaslatokat, ebbe értem a különböző kontaktszoportokat, munkacsoportokat és más, az intézmények közötti együttműködésre alkalmas csoportokat. Az együttműködés formális keretek között zajlik. Amikor a három szervnek fel kell mérnie egy helyzetet, amely lehet egy új törvény alkotása vagy korábbi ajánlások megvalósítása, természetükből adódóan más szempontból közelítik meg az adott problémát. Nem értem, miért kellene a szervezeteknek a saját érdeküket az Unió általános érdekei alá rendelni, hisz az Unió értékeinek tiszteletben tartása és terjesztése mindenkinek az érdeke.

A javasolt „Koppenhágai Bizottság”, jeles és független szakértői testület sok tekintetben az Európai Tanács Velencei Bizottságának mintájára jönne létre, amely testületet a magyar kormány az elmúlt három évben azzal igyekezett lejáratni, hogy azt olyan idős jogászok alkotják, akik nem ismerik a vizsgált országok belső helyzetét. Azt is mondták, hogy a Velencei Bizottságnak nincs semmilyen politikai hatalma az ajánlásaiban foglaltak kikényszerítésére. Lát esélyt arra, hogy a Koppenhágai Bizottság esetében más lesz a helyzet?

Több lehetséges variáció van a Koppenhágai Bizottság létrehozására. Ha azt döntéshozó hatalommal akarnánk felruházni, akkor ehhez a szerződéseket is módosítanunk kellene. Ezt a megoldást látszólag támogatta Reding elnökhelyettes, amikor az Európai Parlament LIBE Bizottsága előtt beszélt erről a jelentés elfogadását követően. A második lehetőség szerint a Koppenhágai Bizottság a három

szerv, vagy akár csak két szerv közti belső megállapodás alapján jönne létre. Ebben az esetben egyfajta döntőbírósként működne, azt megelőzően, hogy a szerződés által ismert akciók valamelyikén, például a 7. cikknek az alkalmazására sor kerülne. A harmadik lehetőség az lenne, hogy a Bizottság az Európa Parlamenten belül működne, mint egy magas rangú szakértői testület, amely elemzésekkel, tanácsokkal és ajánlásokkal segítené a törvényhozó munkáját. Jelenleg mind a három megoldáson dolgozunk, de az is elképzelhető, hogy először a harmadik megoldást valósítjuk meg, és utána, ahogy a politikai viták és a jogi környezet változnak, a további megoldásokra térünk át.

Az uniós szerződés 7. cikkelyét általában a végső, „nukleáris fegyvernek” tekintik, amely végső soron a tagállam európai tanácsi szavazati jogának elvesztésével, és ezzel az európai döntéshozatali mechanizmusból való kizorúlással fenyeget. Ez azonban nem tűnik reális esélynek. Ezzel szemben a komoly pénzügyi szankciók, mint például a túlzott deficiteljárás esetében, amitől Magyarország éppen most menekült meg, életszerűbb szankcióknak tűnnek. Az ön jelentésében foglalt követelmények nem teljesítése esetében mikor vezethet a 7. cikkely, illetve a pénzügyi szankciók alkalmazására?

A jelentés szerint a 7. cikk alkalmazásának lehetősége fennáll az Unió értékeinek folyamatos figyelmen kívül hagyása esetén. Elég nyomatékosan jeleztük, hogy az Unió értékei olyan szisztematikus sérelmének trendjét, ami Magyarországon történt, megfelelő mértékben és ésszerű időn belül korrigálni kell ahhoz, hogy a 7. cikk alkalmazásának lehetősége lekerüljön a napirendről. Ami a gazdasági szankciókat illeti, én mindig úgy éreztem, hogy alapvetően problematikusak. Hogy kellene ezeket bevetni? Legyen a szólásszabadságnak egy tarifája? Mennyibe kerüljön a bíróságok függetlensége? Tudom, hogy sokak szerint csak szankciókkal lehetne egy tagállamot az értékek betartására kötelezni, de én egy konstruktívabb szemszögből közelítem meg a kérdést. Az Unió értékei adják az alapját a szerződésekben található összes intézménynek: a gazdaságpolitikának, a kohéziós és strukturális alapoknak, az igazságszolgáltatási és rendőrségi együttműködésnek, a közös piacnak vagy az Erasmus programnak. Minden, ami a szerződésekben szerepel a jogállamiságra, az alapjogokra és a demokrácia értékeire épül. Vegyük a bírói függetlenséget mint példát: hogy tudna a közöspiac hatékonyan működni anélkül, hogy garantálnánk a viták pártatlan megoldását függetlenül attól melyik tagállam bírósága a jogalkalmazó, hiszen a bírók, köztük a magyar bírók is *ipso facto* európai bírók. Ezért, ha egy tagállam megsérti az Unió értékeit, egyben elszigeteli magát az Unió eszközeitől is, és az Unió intézményeinek ezt egyszerűen észlelniük kell.

Látja esélyét annak, hogy a Bizottság különböző kötelezettség-szegési eljárásokat összekapcsoljon a 2. cikkely sérelme kapcsán, kérve az Európai Bíróságtól azok csomagban történő megtételését, amely a magyarországi helyzet átfogóbb, holisztikusabb tárgyalását tenné lehetővé, mint az egy-egy kötelezettség-szegés elszigetelt vizsgálata? Mi más tehet még a Bizottság és a Tanács a 2. cikkelyben foglalt értékek betartatása érdekében, azt követően, hogy a Parlament megtette a magáét?

Én nem látom a 2. cikkely értelmét az Unióban, ha a Bizottság nem tudna az Európai Bírósághoz fordulni a szerződések talán legfontosabb cikkelye kapcsán.

A jelentés készítése és magyarországi látogatásai során milyennek látta a magyar hatóságok, a civil szervezetek és az állampolgárok hozzáállását Európához és annak értékeihez? Lát bármi esélyt a mainál Európa-barátabb, liberális-demokratikus scenárióra a közeljövőben?

Magyarország engem mindig is nagyon érdekelt, és ma már szoros szálak fűznek az országhoz. Én hiszem, hogy a magyarok fontosnak tartják az európai demokráciát a múltbeli jelentős hozzájárulásuk után, amit a szabadságért tettek vesztély és elnyomás közepette. Nem hiszem, hogy a magyar lakosság az európai demokrácia, közös jólét és alapjogok végét kívánná, mert az ország elszakadása az Uniótól minden magyar és uniós állampolgár jólétét negatívan érintené. A válság egyes stádiumait látva, kezdve a majdnem bekövetkezett pénzügyi összeomlással, majd az eurozóna válságával, a gazdasági és társadalmi válságon át a jogállam és a demokrácia mostani válságáig, az a vélemény alakult ki bennem, hogy az intézmények, amelyek nem teljesítették a kötelezettségeiket és a politikusok is, akik kihasználták a válságot a saját ambiciózus céljaikra, sokat rontottak a helyzeten.

Szeptemberben a magyar Országgyűlés elfogadta az ötödik Alaptörvény-módosítást, hogy lecsillapítsa az Európai Unió kritikáját, beleértve az ön jelentésében foglaltakat is, és – a módosítás hivatalos indokolása szerint – hogy lezárja a nemzetközi fórumokon folyó alkotmányos vitát, amely – a Mi-

niszterelnökség közleménye szerint – alapot szolgáltatott Magyarország elleni támadásokhoz. A módosítás legfontosabb elemei a következők. A kereskedelmi rádiók és televíziók számára lehetőség nyílik azonos feltételek mellett ingyenes politikai hirdetések közvetítésére, a kérdés csak az, vajon megteszik-e. Az egyházak tekintetében ugyan a módosított szöveg hangsúlyozza szabad működésüket, de azok nyilvántartásba vételéről, akik az állammal együtt kívánnak működni, továbbra is az Országgyűlés fog dönteni ('bevett egyházak'). Az Országos Bírói Hivatal elnökének az ügyek bíróságok közötti átcsoportosítására vonatkozó jogköre kikerült az Alaptörvényből. Ugyancsak nem része már az Alaptörvénynek a kormány lehetősége speciális adók kivetésére Magyarországot elmarasztaló, például európai bírósági döntések esetében. Ugyanakkor a módosítás hivatalos indokolása hangsúlyozza, hogy a kormány bármikor bevezethet új adókat, és ez a módosítás legalább hat milliárd forintjába fog kerülni a magyar adófizetőknek az elkövetkező öt évben. A módosítás megteremtette a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete összehívásának alkotmányos lehetőségét, és alaptörvényi szintre emelte az Országos Bírói Tanácsra vonatkozó rendelkezéseket. Mit gondol, hogyan fogják szolgálni ezek a módosítások az ön jelentésében foglalt problémák megoldását?

Még mindig dolgozunk a módosítások értékelésén, tehát részletesebb elemzésre most nem vállalkozom, de az Európai Parlament mindig is hangsúlyozta, hogy az ügyáthelyezés volt az európai értékek megsértésének egyik leginkább aggasztó példája. Az, hogy ez a lehetőség kikerült az alkotmányból fontos győzelmet jelent a Magyar állampolgárok alapjogai szempontjából. A különadóról, amit a kormány egy a jogalkalmazó által megítélt bírság törlesztésére hozott létre, a Parlament és a Bizottság is egyértelműen kimondta, hogy nem lett

volna szabad alkotmányba iktatni. Természetesen követni fogjuk az ezzel kapcsolatos összes fejleményt, és az Ön által említett problémákat.

Viviane Reding, elnökhelyettese, igazságügyi biztos, az Ön által is idézett szeptemberi beszédében úgy fogalmazott, hogy Magyarország összhangba hozta alkotmányát az uniós joggal a Bizottság által kifogásolt kérdésekben. Osztya Reding véleményét, hogy a módosítások valóban kielégítőek az ön jelentésében foglalt problémák megoldása szempontjából?

Mint azt Ön is tudja, a Bizottság egy megszorító értelmezést alkalmazva támadta az Unió másodlagos jogalkotásának megsértését, erre példa volt, amikor a bírák nyugdíjkorhatárának leszállítását életkor alapján történő megkülönböztetés miatt kifogásolták, ahelyett, hogy a hatalommegosztás és a bírói függetlenség sérelme alapján tették volna. Ezt a hozzáállást, amelyet a Bizottság – saját bevallása szerint – stratégia okok miatt választott, a Parlament az én jelentésemben és korábbi határozatokban is kritizálta. A Parlament álláspontja szerint az uniós értékek kérdésében egy átfogóbb képet kell alkotni és a rendszerszintű trendeket kell vizsgálni. Úgy érezzük, az állampolgárok ezt várják el tőlünk, és a szerződések ezt a hozzáállást követelik a lisszaboni egyezmény óta, amíg az Unió egy egyszerű gazdasági közösségből a demokratikus értékek közösségévé, és reményeim szerint egy teljes, európai demokráciává alakul. A Parlament és a Bizottság különböző megközelítése összeegyeztethető és konvergens, és ezek a közeljövőben egy törvényalkotási formában meghatározott jogállam-védelmi mechanizmus megvalósulásában találkozhatnak, amelyben mind a két szervezet és az Európai Tanács is részt vesz. Érdemes figyelemmel kísérni a fejleményeket, mert az alapjogok, a jogállamiság és a demokrácia értékeire épülő igazi Unió van születőben. Néhány fontos lépés ebbe az irányba hamarosan megtörténik.

A TAVARES-JELENTÉS

2013. július 3-án az Európai Parlament elfogadta a Tavares-jelentést.¹ A készítőjéről – Rui Tavares portugál EP képviselőről – elnevezett jelentés részletesen leírja, hogy Magyarország hol tért el az európai értékek követésétől, és vázolja azokat a szükséges intézkedéseket, amelyek visszaterelik Magyarországot a stabil alkotmányos demokráciák sorába.

A szavazás nem volt szoros: 370, a jelentést támogató, 248 ellenző és 82 tartózkodó szavazat született. Figyelembe véve, hogy a tartózkodások gyakorlatilag a jelentés elfogadását segítették, így azok inkább szolid támogató szavazatoknak tekinthetők, mintsem bizonytalan ellenzésnek. A végső jelentést kézfeltartással fogadták el, így nem tudjuk pontosan, ki hogyan szavazott. Ugyanakkor a jelentést gyengítő módosításokkal kapcsolatos név szerinti, elektronikus szavazásokat elemezve úgy tűnik, hogy az Európai Néppárt – a pártcsoporthoz, amelynek a Fidesz is tagja – képviselőinek közel fele nem támogatta a magyar állam álláspontját.

Gyakorlatilag minden baloldali politikai párt a jelentés mellett szavazott, de a fenti szavazati arányok olyan parlamentben születtek, ahol a jobboldali és a közép-jobb pártok vannak többségben. Így, az a tény, hogy a ház mindössze egyharmada szavazott a magyar kormány mellett, azt jelenti, hogy nagyon sokan elpártoltak a kormány álláspontjától, beleértve az állítólag számos Fidesz-szövetségest is.

Joseph Daul, az Európai Néppárt elnöke ugyan megvédte a Fideszt a szavazás után, de mindent bizonyos mértékű mentegetőzéssel tette: „Nem lehet kizárni embereket vagy pártokat csak azért, mert nem értesz velük egyet” – nyilatkozta, ami aligha tekinthető megerősítésnek.² Manfred Weber, a párt egyik alelnöke kifejtette, hogy a jelentés ellenzése a Néppárt részéről elsősorban azt a véleményt tükrözte, hogy nem az Európai Parlament feladata az uniós szerződések kiényszerítése, hanem a Bizottságé. Weber hozzátette, hogy az Európai Néppárt valójában egyetértett a Magyarországra vonatkozó kritikákkal, miszerint a magyar alkotmányos rendszer egyes elemei nem felelnek meg az európai értékeknek.³ Frank Engel, a jelentést előterjesztő Európai Parlament Állam-

polgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságának árnyék riportőre még kritikásabb volt a magyar kormánnyal kapcsolatban, sürgetve a kormányt, hogy mutasson nagyobb önkontrollt a kétharmados többség alkalmazása során.⁴

A jelentés ellen szavazó közép-jobboldali pártok közül sokan azért voksoltak így, mert alapvetően euroszeptikus beállítottságuknak köszönhetően vannak az EU-nak még nagyobb kontroll-lehetőséget adni a tagállamok tevékenységével kapcsolatban, és nem azért mert kifejezetten egyetértettek volna a magyar kormánnyal. Kevesen védtek a kormányt a pontos helyzet ismeretében és mindenféle fenntartás nélkül.

A Tavares-jelentés elfogadása komoly vereség volt az Orbán-kormány számára a legdemokratikusabb európai intézményben. Figyelembe véve, hogy Orbán Viktor gyakran használja a kétharmados többséget abszolút érvként ellenfeleivel szemben, nagyon kínos helyzetbe került, amikor az Európai Parlament kétharmada nem támogatta kormányát.

Az Európai Parlament ezzel a jelentéssel törekszik érvényt szerezni az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 2. cikkének, amely az Unió alapvető értékeit vázolja fel:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

Miként lehet azonban felelősségre vonni a 2. cikkben foglaltak betartására ígéretet tett tagállamot? A Tavares-jelentésről szóló szavazás ennek a felelősségre vonásnak a lehetőségét és keretrendszerét teremti meg, amelyet először és elsősorban Magyarországra alkalmaznak, ugyanakkor minden olyan tagállamra vonatkoztatható, amely hasonló rendszerintű kockázatot jelent a 2. cikkben foglaltakra. A jelentés jóváhagyásával az EP leírja a magyar alkotmányos forradalom legproblematisabb területeit, és létrehoz egy ellenőrző rendszert annak meg-

AZ A TÉNY, HOGY A HÁZ MINDÖSSZE EGYHARMADA SZAVAZOTT A MAGYAR KORMÁNY MELLETT, AZT JELENTI, HOGY NAGYON SOKAN ELPÁRTOLTAK A KORMÁNY ÁLLÁSPONTJÁTÓL, BELEÉRTVE AZ ÁLLÍTÓLAG SZÁMOS FIDESZ-SZÖVETSÉGEST IS.

határozására, hogy a magyar kormány megfelelően reagált-e ezen aggodalmakra.

A magyar kormány azzal érvelt, hogy az Európai Parlament túllépte a hatáskörét a szavazással, és véleménye szerint érdemes lenne felülvizsgálni, hogy mi biztosít számára ilyen hatalmat. Valóban igaz, hogy a Parlament eddig még soha nem választotta egy tagállam alkotmányos rendszere bírálatának ezt a módját, de ez nem jelenti azt, hogy illegitim lett volna az eljárása.

Az Európai Parlament – minden egyes sikeres uniós szerződés módosítással – folyamatosan növelte a hatalmát az utóbbi évtizedben, ami a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződésben csúcsozott ki. A Lisszaboni Szerződés alapján a Parlamentnek fokozott szerepe van a törvényalkotásban, és amennyiben elfogadnak egy jelenleg vita alatt álló előterjesztést,⁵ akkor a jövőben megnővekedhet a hatásköre a Bizottság elnökének megválasztásában is, ami összességében még inkább a parlamentáris típusú kormányzás felé mozdítaná az Európai Uniót. A Parlament tehát rövid idő alatt elhanyagolható szereplőből – az uniós szerződések demokráciadeficitet csökkentő törekvéseinek köszönhetően – az uniós kormányzás meghatározó elemévé vált.

A Tavares-jelentés megértéséhez figyelembe kell venni, hogy az Európai Parlament az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének működtetésében alapvető szerepet játszik. A 7. cikk az európai jognak az a része, amely megengedi az EU-nak, hogy megfosszon egy tagot az Európai Tanácsban való szavazati jogától. „Nukleáris opciónak” hívják ezt a lehetőséget, mert megfosztja az államot a döntéshozatalban való részvételtől. Ez a legsúlyosabb szankció, amit az EU alkalmazhat, és nem meglepő módon kifejezetten nehéz megvalósítani. Ahhoz, hogy a 7. cikkben foglalt kötelezettségének eleget tehessen, az Európai Parlamentnek ésszerű indokkal kell rendelkeznie. A Tavares-jelentés ezt a keretet, illetve azokat az információkat biztosítja, amelyek szükségesek egy ilyen értékeléshez, ha és amikor annak ideje eljön.

Mi a szerepe az Európai Parlamentnek az EUSz. 7. cikke szerint? Először is egyike azon intézményeknek, amelyek kezdeményezhetik a tagállam szavazattól való megfosztását. Továbbá a Parlament hozzájárulása akkor is szükséges az eljáráshoz, ha azt a Tanács vagy a Bizottság kezdeményezi. Ahogy az EUSz. 7. cikk (1) szakasza kimondja: „*A Tanács, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament*

egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.” Az EUSz. 7. cikk (2) bekezdése továbbá tartalmazza, hogy a Tanácsnak a Parlament egyetértését kell elnyernie annak megállapításához, hogy egy tagállam megsérti-e a 2. cikkben foglalt értékeket, mielőtt szankciókat alkalmazhatnának ellene. A Parlament belső szabályzata alapján az egyetértéshez kétharmados többségre van szükség.

Tehát, ha az Európai Parlament gyakorolni akarja ezt a fegyelmező funkcióját, szüksége van egy olyan módszerre, ami alapján meghatározható, hogy a tagállam veszélyezteteti, vagy megsérti az EUSz. 2. cikkében foglalt kötelezettségeit. A felelősségteljes eljáráshoz a Parlamentnek tájékoztatnia kell a tagállamot, hogy cselekvései aggodalmakra adtak okot az EU-n belül, illetve információt kell gyűjtenie azokkal az intézkedésekkel kapcsolatban, amelyeket a problémák megoldására hozott a jogsértő állam. Emellett lehetőséget kell adni a tagállam részére a szankciók alkalmazása előtt, hogy kijavítsa a hibáit. Pontosan ezt teszi jelen esetben a Tavares-jelentés.

Bár a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE) rögtön a 7. cikk alkalmazását szorgalmazták, a Tavares-jelentés egy másik, sokkal lassabb utat választ. A jelentés jelzi a magyar kormánynak, hogy meg kell tennie bizonyos lépéseket, annak érdekében, hogy elkerülje ezt a sorsot.

A Tavares-jelentés tehát a Parlament első lényeges lépése a 7. cikkben foglalt szerepének ellátására, amikor egy tagállam a 2. cikk megsértésének kockázatát valósítja meg. A jelentés felvázolja azokat az elemeket a jelenlegi magyar kormánypolitikában, amelyek módosításának hiánya a 2. cikk megsértéséhez vezet, emellett meghatározza az előírt követelményeknek való megfelelés vizsgálatának a módszerét. A hivatkozott 7. cikket lehetőségként említi, amennyiben a magyar kormány nem ad megfelelő választ a kritikákra. Azaz a jelentést úgy kell tekinteni, mint az Európai Parlament 7. cikkben foglalt kötelezettségének teljesítését megelőző lépést.

Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) nem önmaga kezdeményezte a jelentést. A Parlament plenáris ülése bízta meg a magyarországi reformok elemzésével 2012 elején. A bizottság ezt követően kérte fel Rui Tavares-t jelentéstevőnek. A jelentés megfogalmazá-

A JELENTÉS JÓVÁHAGYÁSAVAL
AZ EP LEÍRJA A MAGYAR ALKOTMÁNYOS FORRADALOM
LEGPROBLEMATIKUSABB TERÜLETEIT, ÉS LÉTREHOZ EGY
ELLENŐRZŐ RENDSZERT ANNAK MEGHATÁROZÁSÁRA,
HOGY A MAGYAR KORMÁNY MEGFELELŐEN REAGÁLT-E
EZEN AGGODALMAKRA.

sa előtt Tavares és a bizottság mintegy másfél éven keresztül munkadokumentumokat készítettek elő, azokat személyes budapesti tájékoztatók, jogszabáylemzések, kormányoldali és ellenzéki szakértői egyeztetésekre alapozva. A bizottság figyelembe vette továbbá az Európa Tanács Velencei Bizottságának véleményeit, amelyekben a magyar alkotmányos rend különböző elemeit vizsgálta. A magyar kormány minden szakaszban lehetőséget kapott véleményének kifejezésére, és a bizottság figyelembe vette a kormány kifogásait álláspontjának kialakítása során. A munkadokumentumok a következő témákat tárgyalják: 1.) az igazságszolgáltatás függetlensége, 2.) az új alkotmány, 3.) a média szabályozása, 4.) a jelentést író általános értékelését kiegészítő alapvető kérdések a demokráciát és a jogállamiságot illetően.⁶ Mire a Tavares-jelentés elkészült a magyar kormány tökéletesen tisztában volt a bizottság aggodalmaival és a jelentés irányával. A kormánynak ismét megvolt a lehetősége a reagálásra, és a bizottsági vitában való részvételle, illetve a vitatott pontok előterjesztésére. A kormány emellett, válaszul a megfogalmazott aggályokra komoly módosításokat kérhetett volna alkotmányos programjának vitatott elemeit illetően, de ehelyett csak kisebb változtatásokat tett javaslatot. Az a tény, hogy az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága, majd a Parlament plenáris ülése is egyértelműen elfogadta a jelentést, azt mutatja, hogy az európai parlamenti képviselők álláspontja szerint fennáll a veszélye annak, hogy Magyarország megsérti a 2. cikket. Ugyanakkor a szavazásig vezető eljárás nem volt sem zárt, sem egyoldalú; a Parlament eljárása tele volt lehetőségekkel, amelyek során a magyar kormány bemutathatta az álláspontját, és amely során az EP az elé tárt bizonyítékokból alakította ki a saját álláspontját.

Milyen értékelést tartalmaz a Tavares-jelentés a magyar alkotmányos renddel kapcsolatban?

A jelentés alapvetésként leszögezi, hogy a tagállamok saját hatáskörébe tartozik az alkotmányuk elfogadása és felülvizsgálata, ugyanakkor a tagállami alkotmánnyal szemben felállított követelmény, hogy „*összhangban álljon a tagállam által az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló szerződésben vállalt kötelezettségekkel, azaz az Unió közös értékeivel, az Alapjogi Chartával és az Emberi Jogok Európai Egyezményével*” (2. §). A jelentés megjegyzi, hogy az új Alaptörvénynek nem volna szabad alacsonyabb szintű védelmet biztosítania az alapvető jogokkal kapcsolatban, mint a korábbi alkotmány (6. §), hozzá-

téve, hogy az alapelvek rendszere, amit a nemzeti alkotmányoknak meg kell védeniük „*az Unió demokráciára és jogállamiságra vonatkozó közös értékei szabad választásokon és az ellenzék jogainak tiszteletben tartásán alapul*” (7. §). A jelentés kritizálja a sar-

kalatos törvények kiterjedt, rendkívül konkrét és részletes szabályok előírása céljából történő alkalmazását, mivel a jövőbeni egyszerű többséggel rendelkező kormányok számára lehetetlenné tesz a számos kérdés rendezését (8. §). A jelentés rámutat arra, hogy az a parlamentáris eljárási

rendszer, amely az egyéni képviselői indítványokra hagyatkozik a teljes parlamenti eljárás lefolytatásának kikerülésére „*nem tartalmaz az érdemleges társadalmi vitát és konzultációt biztosító garanciákat, és az ilyen indítványok magával az Alaptörvénnyel is ellentétesek lehetnek*” (9. §). Emellett kifogásolja, hogy néhány új rendelkezés nem felel meg az európai jogszabályalkotási normáknak (10. és 21. §).

Aggodalmát fejezi ki a jelentés a „*fékek és egyensúlyok demokratikus rendszerével*” kapcsolatban, kiemelve az Alkotmánybíróságra vonatkozó változtatásokat, azaz az új Alkotmánybíróság létszámának felemelését akkor, amikor az új eljárási rend margi-nálissá tette az alkotmánybírák kiválasztásánál az ellenzék szerepét (14. §). Ráadásul a jelentés nem csak azt támadja, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozták a költségvetési tárgyú törvények felülvizsgálatával kapcsolatban (15. §), hanem ismételtén rávilágít annak fontosságára, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezzen hatalommal az alkotmánymódosítások tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatára (16. §). Kifejezi aggodalmát, hogy az Alkotmánybíróság nem tudja ellátni többé az Alaptörvény védelmét, ha nincsen megfelelő felhatalmazása erre (17. §). Az Alkotmánybíróság hatáskörének az Országgyűléshez való utalása (18. §), illetve az Alaptörvény negyedik módosítása által több mint 20 évnyi alkotmánybírói ítélezési gyakorlat semmissé tétele is aggodalomra ad okot az Európai Parlamentben (19. §).

A jelentés aggodalmát fejezi ki a nemzetbiztonsági törvény több rendelkezése miatt, amelyek negatívan befolyásolhatják a hatalmi ágak szétválasztását, az igazságszolgáltatás függetlenségét, a családi és magánélet tiszteletben tartását, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülését (22. §). A jelentés egyben megkérdőjelezi az adatvédelmi hatóság függetlenségét is (23–25. §). Szintén aggodalmát fejezi ki az igazságszolgáltatás függetlenségének alkotmányos garanciáinak hiánya miatt. (30. §)

Az igazságszolgáltatás függetlensége elleni támadás példájának mutatja be a Legfelsőbb Bíróság elnökének a hivatali ideje lejárta előtti menesztését (31. §), a bírák nyugdíjkorhatárának hirtelen csökkentését (32., 35 és 36. §), és az Országos Bírói Hivatal elnökének túlzott hatáskörét (33–34. §).

A vita egy másik területe a választási reform. A jelentés megjegyzi, hogy problematikus a választóköreket határainak átrajzolása az ellenzékkel való konzultáció nélkül (39. §), emellett aggasztó az a tény, hogy a Nemzeti Választási Bizottság nem garantálja megfelelően a kiegyensúlyozott politikai képviseletet, sem pedig a bizottság függetlenségét (40. §).

A média pluralitásának problémáját is megemlíti a jelentés, kritizálva az Alaptörvény negyedik módosításában foglalt rendelkezést, amely betiltja a kereskedelmi médiában a politikai hirdetéseket (45. §). A jelentés sajnálatát fejezi ki az állami tulajdonú hírszolgáltató létrehozása miatt, amely a közszolgálati műsor-szórók kizárólagos hírszolgáltatójaként működik (47. §), kiemeli a médiapiac európai versenyszabályok alapján történő értékelésének szükségességét (48. §). Aggodalmát fejezi ki az iránt, hogy az új műsorszórási engedélyezési eljárás politikai feltételek érvényesítésére ad lehetőséget (49. §), és kritizálja a közszolgálati műsorszórás feletti ellenőrzés rendkívüli központosítását (50. §).

A jelentés kiemeli a magyar kormány felelősségét a romák elleni diszkrimináció megelőzését szolgáló intézkedésekkel kapcsolatban (52–53. §), megjegyzi továbbá, hogy nyilvános romaellenes megnyilvánulásokat a magyar Médiahatóság nem szankcionált (51. §). Emellett a kormány nem biztosított egyenlő jogokat a leszbikusoknak és a melegeknek (54. §). Bírálata érte a hajléktalanság kriminalizációjának alaptörvényi védelmét is (55. §). Az egyházak elismerésének és regisztrációjának új szabályozása pedig az uniós joggal ellentétes helyzetet teremtett (56. §).

A jelentés összegzésében arra a következtetésre jut, hogy *„az alkotmányos és jogszabályi keretek nagyon rövid időn belüli, ismételt módosításainak rendszerszerű és általános tendenciája, valamint az a tény, hogy a módosítások tartalma összeegyeztethetetlen az EUSZ. 2. cikkében említett értékekkel” – hacsak azon időben és megfelelő módon nem változtatnak – az EUSZ. 2. cikkében említett értékek súlyos megsértésének kockázatát fogja eredményezni*” (58. §).

Mi tehát a teendő?

A jelentés hangsúlyozza, hogy minden tagállamnak – nem csak Magyarországnak – kötelességei van-

nak a szerződéses vállalásaik betartására, és a szerződésekben foglalt értékek megvédésére. Emellett a jelentés elmarasztalja az Európai Tanácsot, hogy eddig nem sikerült elegendő hangsúlyt helyeznie a magyar helyzetre, egyben fel is hívja a Tanácsot ennek pótlására.

A jelentés legfontosabb javaslatai az Európai Bizottságnak szólnak. Az intézményt a szerződések őreként való fellépésre sürgeti annak érdekében, hogy tegyen lépéseket a 2. cikk betartására, valamint biztosítsa, hogy a rendszerszerű kockázatokat is figyelemmel kíséri, nem csak az egyéni panaszokat. Egy

innovatív javaslat felszólítja a Bizottságot, hogy fogadjon el egy „az EUSZ. 2. cikke – Riasztási menetrend”-et. Ez a menetrend megkövetelné a Bizottságtól, hogy ellenőrizze azokat a tagállamokat – különösen Magyarországot –, amelyek magatartása a 2. cikk elveinek veszélyeztetését valósítja

meg. Emellett semmilyen folyamatban lévő tárgyalást nem zárna le mindaddig, amíg a tagállam a jogi rendszerét összhangba nem hozza a 2. cikkel, és nem zárja ki a visszarendeződés kockázatát (70. §). „Az EUSZ. 2. cikkének Riasztási menetrend”-je tehát befagyasztaná a folyamatban lévő tárgyalásokat a jogsértő tagállammal minden EU-politikát érintő területen. A menetrend egyben azt is jelentené, hogy a Bizottságnak rendszeresen ellenőriznie kell a jogsértő tagállamot, amikor az a 2. cikket veszélyezteti, ami azt feltételezi, hogy Magyarország esetében minden a Tavares-jelentés által meghatározott problémás területet felül kellene vizsgálni. Ez alapvető akadályát képezné annak, hogy Magyarország megkapja az EU-tól, amit akar, mindaddig, amíg az EU meg nem kapja Magyarországtól, amit előír. Figyelembe véve azoknak a területeknek a számát, amelyekben Magyarországnak az EU támogatására van szüksége, a magyar kormány gyakorlatilag folyamatosan figyelmeztetve lenne a pária státusára a Bizottsággal való kapcsolatában, mindaddig, amíg meg nem felel a Tavares-jelentésben foglaltaknak.

Emellett a jelentés ajánlja a Koppenhágai Bizottságra vonatkozó javaslat⁷ megvalósítását. Egy olyan új uniós testületről van szó, amelynek mintájaként az Európa Tanács Velencei Bizottsága szolgál, és amely felelne az új tagállamok felvételekor alkalmazott koppenhágai kritériumok betartásának folyamatos ellenőrzésért valamennyi EU-tagállamban (72. és 78. §). A Koppenhágai Bizottság létrehozásának ötlete mögött az áll, hogy az állam tagsága során sem nem térhet el azoktól a normáktól, amelyeket felvételének feltételei voltak. A jelentés szintén támo-

gatja, hogy vitassák meg Németország, Hollandia, Dánia és Finnország külügyminisztereinek javaslatát,⁸ amely szerint meg kell találni a módot arra, hogy csökkentsék azon tagállamok pénzügyi támogatását, amelyek nem tisztelik az uniós értékeket (74. §), és ösztönzi az EU Alapjogi Ügynökség kapacitásának bővítését, hogy foglalkozni tudjon a 2. cikk tagállamok által való betartásával. (79. §). A Koppenhágai Bizottság, az Európai Bizottság megújult mechanizmusai és az Alapjogi Ügynökség megnövekedett kapacitása a jelentés elképzelése szerint együttesen létrehozzák a korai figyelmeztető mechanizmusok átfogó rendszerét az olyan jövőbeli esetekre, amikor az egyes tagállamok esetében visszasesés tapasztalható az alkotmányos demokráciában.

De mi történik most Magyarországgal? A jelentés felsorolja az egyes ügyeket, amelyekkel a magyar kormányoknak foglalkoznia kell, és létrehoz egy testületet a 2. cikkel kapcsolatos „trialógus” betartásának ellenőrzésére. A „trialógus” testülete a Bizottság és a Tanács képviselőiből állna, akiknek az Európai Parlament jelentéstevőjével és az árnyék jelentéstevőkkel együtt kell „felmérniük a magyar hatóságok által küldött információkat az ajánlások végrehajtásáról” (86. §.) Abban az esetben, ha nincs megfelelés, a háromoldalú testület kérné az Elnökök Értekezletét, mérlegelje a 7. cikk (1) alapján történő eljárás megindítását. Röviden, a jelentés egy folyamatos ellenőrzési folyamatot feltételez, amely elvezethet az EUSz. 7. cikkének esetleges alkalmazásához.

És mit kell tennie a magyar kormányoknak? A jelentés részletesen felsorolja azokat a területeket, amelyeken problémák mutatkoztak (72. §). A jelentés különösen sürgeti a magyar hatóságokat, hogy tartsák tiszteletben a magyar Alkotmánybíróság döntéseit és a Velencei Bizottság véleményét. Felszólították a kormányt, hogy távolítsa el az alkotmányból azokat a rendelkezéseket, amelyeket korábban alkotmányellenesnek nyilvánított az Alkotmánybíróság, szüntesse meg a sarkalatos törvényi szabályozás követelményét a családi, szociális, pénzügyi és költségvetési kérdések tekintetében, tartsa tiszteletben a politikai ellenzéket a törvények teljes körű parlamenti vitájának visszaállításával, és biztosítsa a politikai ellenzék helyét a parlamenti eljárásokban.

A jelentés sürgeti továbbá a kormányt amiatt is, hogy állítsa vissza az Alkotmánybíróság korábbi hatáskörét és határozatait, hogy törekedjen konszenzusra az alkotmánybírák jelölése során, és biztosít

sa, hogy a bírák politikai befolyástól mentesek legyenek, valamint orvosolják az idősebb munkatársak, és a magas rangú tisztviselők és bírák munkaviszonyának idő előtti megszüntetését az adatvédelmi hatóságnál és az igazságszolgáltatásban. A kormány erősítse továbbá a magyar parlamentet a Költségvetési Tanács hatalmának csökkentésével, hogy ne vétózhassa meg a Parlament által elfogadott költségvetést, és működjön együtt az európai intézményekkel, hogy az új nemzetbiztonsági törvény megfeleljen az európai alkotmányos normáknak.

A kormánynek az eddiginél jobban kell garantálnia a bírói testület függetlenségét, hogy az teljes mértékben megfeleljen az Európai Bíróság ítéletének a bírák korai nyugdíjazása ügyében úgy, hogy a bírakat ismét a korábbi pozíciójukba helyezi vissza, és a kormány állapítson meg objektív kritériumokat az Országos Bírósági Hivatal elnöke számára a bírák kiválasztásához és az ügyek áthelyezéséhez. Ami a választásokat illeti, a kormánynek külső és objektív elemzőket kell hívnia a választási törvény értékeléséhez, és biztosítani kell a politikai pártok kiegyensúlyozott képviseletét a választási bizottságokban.

A médiapluralizmussal kapcsolatban a kormánynek meg kell kezdenie a médiára vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát az összes érdekelt fél bevonásával, azzal a céllal, hogy biztosítsa a szólásszabadságot, a média szabadságát és pluralizmusát. Biztosítania kell továbbá, hogy jogilag kötelező érvényű eljárások és mechanizmusok legyenek érvényben

a tisztviselők kiválasztásánál a közszolgálati médiában, és a közszolgálati média felügyeleti testületeiben. A kormánynek garantálnia kell, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróságnak a médiát illető ítélezési gyakorlatát tiszteletben tartja, és biztosítja a politikai versenytársak médiához való egyenlő hozzáférési lehetőségét, különösen a választások és kampányok idején. A kormány köteles biztosítani a kisebbségek

jogait, beleértve a szexuális kisebbségek és a hajléktalanok jogait is, és megtenni azokat az intézkedéseket, amelyek a romák további integrálását és védelmét szolgálják. A vallás- és lelkiismeret szabadságát az egyházak nyilvántartásba vételéről szóló tiszta, semleges és pártatlan szabályokkal kell biztosítani.

Ez egy hosszú lista, de pontosan ez a hosszú lista különbözteti meg Magyarországot az EU többi tagállamától, és állítja az európai figyelem középpontjába. Igaz ugyan, hogy – ahogy ezt a magyar

kormány állítja – a többi EU-tagállam is hozott a listán lévőkhöz hasonló intézkedéseket, de egyetlen más európai kormányzat sem tette mindezt egyszerre. Ennek eredményeként ma Magyarországot a mérgező alkotmányos elemek keveréke jellemzi. Ez az, ami miatt elsöprő többséggel szavazták meg a Tavares-jelentést az Európai Parlamentben.

A Parlament ahelyett, hogy elítélte volna a magyar kormányt, és másodosztályú státusba sorolta volna a Tavares-jelentés elfogadásával, megpróbált egy utolsó esélyt adni neki ahhoz, hogy a kormány érvényesítse a 2004-es csatlakozáskor vállalt elveket. Mivel az Európai Parlament felelőssége a Szerződések alapján, hogy értékelje az egyes országok magatartását a 7. cikkhez kapcsolódó szankciókról való döntéshez, ki kellett dolgozni egy keretet, amelyen belül megszülethet egy ilyen döntés. Ezt a keretrendszert tartalmazza a Tavares-jelentés.

Ahelyett, hogy Magyarország ellensége lenne, ahogy a kormány azt beállította, Tavares és képviselőtársai magukat magyarbarátnak tartják. A kormány dühösen válaszolt a Tavares-jelentésre és a parlament határozatban ítélte el a jelentést, mint a nemzeti szuverenitás megsértését, és a magyar média is a legtöbbször negatív képet festett róla.⁹ E lejárató kampány ellenére, a kormány az Európa-ellenes reakciói után végzett közvélemény-kutatás azt mutatja, hogy a magyarok több mint kétharmada nem tartja szükségesnek Orbán Viktor „szabadságharcát”.¹⁰

Orbán Viktor képes lehetett arra, hogy megszerezze a mandátumok kétharmadát a magyar parlamentben 2010-ben, elnyerve a listás szavazatok 53%-át, 64%-os részvételi arány mellett. De annak ellenére, hogy a Tavares-jelentés megmutatta, hogy Magyarországon eltértek az európai értékektől, a jelentés elfogadását követően sem változott az uniós tagság megítélése.¹¹

JEGYZETEK

1. Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján), 2013. július 3. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU>
2. Martin BANKS: EPP leader rejects calls to expel Fidesz members after Hungarian law change. TheParliament.com: 2013. március 12. <http://www.theparliament.com/policy-focus/justice/justice-article/newsarticle/epp-leader-rejects-calls-to-expel-fidesz-members-after-hungarian-law-change/%20-%20.UfEfEG1QB4V#.Uk7MWaHD-1s>

3. Manfred WEBER: MEP accuses socialists of ‘double standards’ on Hungary report. TheParliament.com: 2013. július 11. <http://www.theparliament.com/policy-focus/justice/justice-article/newsarticle/mep-accuses-socialists-of-double-standards-on-hungary-report/%20-%20.UfKM4W1QB4U#.Uk7MWaHD-1s>
4. Budapest, Hungarian Press Review: Reflections on the EU-Hungary tug of war. 2013. július 12. <http://budapest.eu/2013/07/reflections-on-the-eu-hungary-tug-of-wars/>
5. Luis Miguel Poiaraes Pessoa MADURO: A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice. EUI RSCAS PP 2012/11. European Union Institute: 2012. <http://hdl.handle.net/1814/24295>
6. A munkadokumentumokat a következő linken lehet elérni: Európai Parlament weboldala. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/working-documents.html?linkedDocument=true&ufolderComCode=LIBE&ufolderLegId=7&ufolderId=09747&currefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=%20-%20menuzone>
7. További elemzésért a Koppenhágai Bizottságról lásd: Jan-Werner MÜLLER: Safeguarding Democracy Inside the EU Brussels and the Future of Liberal Order“. Transatlantic Academy: 2013. Forrás: http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Muller_SafeguardingDemocracy_Feb13_web.pdf
8. Frances ROBINSON: Laws, Rules for Rule of Law? Wall Street Journal: 2013. március 8. <http://blogs.wsj.com/brussels/2013/03/08/laws-rules-for-rule-of-law/>
9. 69/2013. (VII. 5.) OGY határozat. „A Magyarországot megillető egyenlő elbánásról”
10. Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet: „Hol az ellen?” 2013. július 11.: <http://www.median.hu/object.8a6eab8d-ef69-4c3e-a040-7c75d6877b32.ivy>
11. TÁRKI: Változatlan az ország EU-tagságának megítélése a magyarok szerint. Az ország uniós tagságának megítélésében nem történt változás az elmúlt években: 2011-hez hasonlóan idén nyáron is a magyarok harmada tartja jó dolognak azt, hogy az ország az EU tagja, míg 22%-nyian ennek ellenkezőjét gondolják. Tízből négy magyar (39%) nem köteleződik el egyik vélemény mellett sem, szerintük ugyanis se nem jó, se nem rossz az országnak az uniós tagság. http://www.tarki.hu/hu/news/2013/kitekint/20130902_eutagsag.html

Vörös Imre

VÁZLAT AZ ALAPVETŐ JOGOK TERMÉSZETÉRŐL AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK ÉS ÖTÖDIK MÓDOSÍTÁSAI UTÁN*

AZ AB DÖNTÉSE,
A VELENCEI BIZOTTSÁG ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT
ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A 2013-as év aligha bizonyul eseményekben kevésbé gazdagnak a magyar alkotmányjog és közjogi rendszerünk alakulása szempontjából, mint a földrengésszerű átalakulásokat hozó megelőző három év. Az Alaptörvény negyedik – 2013. március 25-én kihirdetett – módosítását vizsgáló 2013. május 24-én kelt alkotmánybírósági döntést hamarosan követte a Velencei Bizottságnak a módosításról június 17-én közzétett véleménye, majd július 3-án az Európai Parlament hozott határozatot az alapvető jogok magyarországi helyzetéről.¹ Ezt követően 2013 szeptemberében – mindössze hat hónappal a negyedik után – ötödszörre is módosították az Alaptörvényt.

A magyar alkotmányosság helyzetét az Európa Tanács és az Európai Parlament részéről övező érdeklődés újabb hulláma nem véletlen: mostanra ért meg az időbeli távlat szempontjából is a helyzet arra, hogy átfogó, időtálló, már nem egy-egy konkrét norma alkotmányosságára vagy alkotmányellenességére, nemzetközi egyezményen összhangban lévő, vagy azt sértő voltára, hanem a magyar alkotmányosság fejlődésének *tendenciáira*, vagyis már *nem a részre, hanem az egészre* vonatkozó következtetések levonhatóak legyenek. A Velencei Bizottság már több alkalommal vizsgálta a magyar jogalkotást, az Európai Parlament azonban első ízben folytatott átfogó vizsgálatot. Az Európai Parlament határozata alapjául a Parlament Állampolgári, Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságának jelentése szolgált (a munkacsoportot vezető Rui Tavaresről elnevezett ún. *Tavares-jelentés*²).

Az alkotmányjogilag eseménydús időszakra való összehasonlító jellegű visszatekintést indokolja az, hogy bár ugyanazon tárgykörre vonatkoznak, a külön-külön is nagy tekintélyű és súlyú szervezetek ál-

laspontjában jelentős – nemcsak – hangsúlybeli különbségek is lehetők fel.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2013 (V. 24.) HATÁROZATA

Az alapvető jogok biztosa által benyújtott *indítvány* két vonatkozásban állította a Alaptörvény Negyedik módosítása (továbbiakban: Negyedik módosítás) alkotmányellenességét: formailag közjogi érvénytelenségre hivatkozott, tartalmilag pedig a módosítással előállott belső koherenciazavarra. A *formai* alkotmányellenesség szerinte abban áll, hogy az Országgyűlés a részletes vita lezárását követően benyújtott érdemi bizottsági módosító javaslatokat plenáris ülésen már nem vitatta meg; ez ugyan megfelelt a Házaszálynak, azonban a jogállamiság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] követelményeinek (közügyek szabad parlamenti megvitatása, a tárgyalat ügyek minden oldalú, beható megvizsgálása, képviselői beszédjog) nem.

A *tartalmi* alkotmányellenesség fennállását ugyan csak közjogi érvénytelenség miatt állította az indítvány, kifejtve, hogy a Negyedik módosítás koherenciazavart, egymásnak ellentmondó szabályozást eredményez az Alaptörvényen belül: ez pedig érvénytelenséghez vezet. Az alapjogi biztos figyelemre méltó – és később mind a Velencei Bizottság véleményében, mind az Európai Parlament határozatában megjelenő – szempontként hivatkozik az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére (az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve), valamint az R) cikk (1) bekezdésére (mely szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja). Az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondásokat keletkeztető módosítások ezért *nem épülhetnek be* az Alaptörvénybe. Ebben látta az indítvány

* A jelen tanulmány elkészítését az *Alexander von Humboldt-Stiftung* támogatta.

annak jogalapját, hogy az Alkotmánybíróság a 24. cikk (5) bekezdésének céljából következően is fel lépjen az ellentmondások *feloldása* érdekében: ilyen – az indítvány által részletezett – esetekről van szó akkor, amikor a Negyedik módosítás az Alkotmánybíróság által korábban az Alaptörvény más rendelkezése alapján már alkotmányellenesnek minősített rendelkezéseket iktat az Alaptörvénybe („felülalkotmányozás”).

Az Alkotmánybíróság az első, *formai* közjogi érvénytelenségre való hivatkozást azért nem találta megalapozottnak (az indítványt ezért elutasította), mert az elfogadás eljárási szempontból megfelelt a Hárszabálynak: a részletes vita újbóli megnyitásának nem volt akadálya. Záróvitára tehát ilyen indítvány híján nem került sor. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a Negyedik módosítás által beiktatott új 24. cikk (5) bekezdésére alapozta, amely konkrét szabályt alkotott az alkotmánymódosításoknak az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata korlátaira vonatkozóan kimondva, hogy csak eljárási, és nem tartalmi követelmények tekintetében vizsgálódhat.³

A másik: a koherenciazavarra hivatkozó közjogi érvénytelenség kérdését az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma szerint megítélve arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy az nem eljárási, hanem *tartalmi* kérdésekre vonatkozik. Eerre azonban éppen a Negyedik módosítás által bevezetett új 24. cikk (5) bekezdése értelmében a testületnek nincs hatásköre. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom, ezért az alkotmánymódosítás – eljárási körülményeken túlmenő – tartalmi felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül nem végezheti el. A testület úgy értékelte, hogy az indítvány e második része a közjogi érvénytelenségbe burkolva valójában tartalmi szempontú vizsgálatot kért, azonban ilyen hatásköre az Alkotmánybíróságnak a Negyedik módosítás említett rendelkezése folytán nincs.⁴

Az Alkotmánybíróság mindazonáltal *obiter dicta* rámutatott arra, hogy a jövőbeli törvényalkotás alkotmányossági vizsgálatokor természetesen figyelemmel lesz majd az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből a törvényhozó hatalomra vonatkozó korlátokra, amelyek az EU-tagállamként fennálló, valamint nemzetközi jogi kötelezettségeinkből adódnak. Ezekre a vizsgálatokra megfelelő az, ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza.

A határozat gondolatmenete különösen *két ponton* billeg: *egyrészt* bár az indítvány tárgyát éppen a Negyedik módosítás alkotmányossági felülvizsgálata képezi, ám a döntést az Alkotmánybíróság ma-

gának a Negyedik módosításnak hatáskörét megállapító 24. cikk (5) bekezdésére hivatkozva hozta meg.

A határozat *másrészt* a nem vizsgált, így ki sem zárt alapjogi rendszerbeli inkoherenciát *in abstracto* feloldhatónak tartja saját jövőbeli jogértelmezése ki-látásba helyezésével anélkül, hogy ezt megtenné, pedig csak ez lenne a lehetőség arra, hogy értelmezésével irányt mutasson az indítvány által felvetett bel-ső ellentmondások feloldásának lehetséges útjai tekintetében. Más szóval: a határozat nem oszlatja el az aggályokat abban a tekintetben, hogy ezek az ellentmondások egyáltalán feloldhatóak-e, és ha igen, tartalmilag milyen jogértelmezést kínálva. A kohe-rencia esetleges saját jogértelmezéssel való biztosítá-sa így a távoli jövőbe vész, hiszen ilyen döntésekre majd csak akkor kerül sor, ha további törvényalko-tás az állásfoglalást szükségessé teszi. A valós alkot-mányjogi helyzet tehát az, hogy egyrészt az inkohe-rencia gyanúja nem oszlott el, másrészt az ellent-mondások feloldása megmarad elvi lehetőségnek: a téma *ad calendas graecas* (sohanapjára) elnapolva.

Nem véletlen, hogy a határozat igen megosztot-ta a testületet: a határozathoz négy párhuzamos in-dokolás és négy különvélemény született. Mindez bizonyos értelemben előre vetítette azt, hogy a Ne-gyedik módosítással kapcsolatos viták sem kerültek nyugvópont-ra, inkább el lettek napolva. Hogy nem *ad calendas graecas*, azt viszont a Velencei Bizottság és az Európai Parlament állásfoglalásai bizonyítják.

A VELENCEI BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT HATÁROZATA

A magyar Országgyűlés útja az Alaptörvény Ötödik módosításához

A Velencei Bizottság 2013 júniusában elfogadott vé-lelménye⁵ (továbbiakban: *Vélemény*) még az Alaptör-vény Negyedik módosítását taglalta, ám mire elmúlt a nyár, 2013 szeptemberében megszületett – részben a Véleményre és a Határozatra, valamint a nem ke-vés hazai szakirodalmi kritikára reflektálva – az Alaptörvény *ötödik* módosítása. A Bizottság már ko-rábban is készített magyar vonatkozású véleménye-ket pl. a magyarországi alkotmányozás folyamatáról az Alaptörvény megalkotása, és más alapjogi kérdé-sek szabályozásáról további törvények kapcsán.⁶ A testület vizsgálata ezúttal is arra irányult, hogy a tagállam jogalkotása összhangban van-e az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Európa Tanács Alapokmányával. Ezek három oszlopon nyugsza-

nak: az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartásán (ideértve többek között a bírói függetlenséget is).⁷

Az Alaptörvény Negyedik módosítása két okból került a Bizottság asztalára: *egyrészt* az Európa Tanács főtítkára kérte a vizsgálatot, *másrészt* maga a magyar kormány. A Bizottság öt tagból álló szakértői testületet küldött ki tagjai közül, amely 2013 áprilisában Budapesten találkozott a kormány, az Országgyűlés, a pártok és közéleti szervezetek képviselőivel, szakértőkkel. A második találkozóra Bécsben került sor: ezen a kormány delegációja mellett azon szakértők képviselője is részt vett, akiket a magyar kormány kért fel abból a célból, hogy véleményezzék a Negyedik módosítást.⁸ Az ezt követően elkészült tervezetet a kiküldött szakértői testület megküldte a magyar kormánynak véleményezés céljából, amely a tervezetre úgy reagált, hogy kérte a vizsgálat elhalasztását arra hivatkozva, hogy a testületnek meg kellene várnia, milyen törvények jelennek meg a Negyedik módosítás által lefedett tárgykörben.

A kormány reagálása meglepte a szakértői testületet: csodálkozással jelezték, hogy feladatuk nem a módosítás után következő jogalkotás, hanem a Negyedik módosítás vizsgálata.⁹ Ha ugyanis megvárna a rákövetkező, a Negyedik módosítás tárgykörében mozgó törvények megalkotását, akkor ezek alkotmányosságát a magyar Alkotmánybíróságnak éppen a Negyedik módosítás alapján kellene elbírálnia, holott az aggályok éppen a Negyedik módosítással kapcsolatban merülnek fel. A magyar kormány egyébként korábban – mint említettem – maga is a módosítás vizsgálatát kérte.

A testület által készített tervezetet véglegesítés után a *Velencei Bizottság* 2013. június 14–15-i ülésén fogadta el, és az Európa Tanács, valamint a magyar kormány rendelkezésére bocsátotta.

A Vélemény *témák szerint* végigvizsgálja a Negyedik módosítás egyes rendelkezéseit, és ezek sorrendjében fejti ki álláspontját. A témák az alábbiak: a család fogalma, a kommunista múlttal kapcsolatos új, U) cikk, az egyházak elismerése, a politikai pártok médiumokban közzétehető választási hirdetése, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása, a felsőoktatási intézmények autonómiája, az egyetemi hallgatók „röghöz kötése”, a hajléktalanság büntetőjogi szankcionálása (kriminalizálása), a bíróságok függetlensége (az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogállása, és a bírósági ügyek áthelyezésével

kapcsolatos hatásköre), az Alkotmánybíróság jogállásának és hatáskörének változásai, különadó kivétele a magyar államot fizetésre kötelező alkotmánybírósági, Európai Bíróság által hozott, vagy más bírósági ítéletek esetén. A Bizottság végül összefoglaló értékelés keretében állást foglal a magyarországi alkotmányosság jelenlegi helyzetével kapcsolatban.

A Vélemény által vizsgált témák közül a kommunista múlttal foglalkozó U) cikkel kapcsolatos álláspontot nem elemezzük, mivel – egyetértve a Bizottsággal – az politikai deklarációnak minősül.¹⁰ A többi téma vizsgálata azonban Magyarország jelenlegi közjogi állapotainak bemutatásához alapvető fontossággal bír.

Az Európai Parlament határozata (továbbiakban: *Határozat*) nem a Negyedik módosításra korlátozódik, hanem a maga *egészében* értékeli a magyar alkotmányosság mozgásának irányát, így különösen az alapvető jogok helyzetét. A Határozat kiemeli, hogy a 2010 óta kormányzó kétharmados többség az ország alkotmányos rendje egészének átformálása céljából módosította a korábbi Alkotmányt egy év alatt tizenkétszer, az Alaptörvényt pedig négyszer, aminek következtében lényegesen megváltozott a magyar köz- és részben magánéletet is meghatározó intézményi és jogi keret.¹¹

A Határozat továbbá nem csak a magyarországi helyzettel foglalkozik, hanem ennek kapcsán más tagállamok tekintetében is megállapításokat tesz, sőt, a határozat Ajánlások címet viselő záró része¹² „*valamennyi tagállamhoz*” intéz felhívást az EU közös értékeinek tiszteletben tartása, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tényleges megvalósulásának garantálása érdekében. A Határozat ugyanis értelemszerűen az uniós joggal veti össze a magyarországi jogalkotási folyamatot, azonban az EU és az Európai Tanács okmányaiiban az alapjogok szempontjából megfogalmazott értéktrend azonossága miatt szükségszerű az átfedés.

A Határozat a „magyarországi normák és gyakorlatok” bemutatásával és értékelésével így – feladat-meghatározásának tágabb voltánál fogva – jelentősen *túlmutat* a Velencei Bizottság Véleményén. Kétségtelen, hogy a vizsgálatot és a Határozat meghozatalát – a Véleményhez hasonlóan – a Negyedik módosítás váltotta ki: ez a vizsgálat és értékelés már a magyar alkotmányos rendszert a maga egészében teszi vizsgálat tárgyává. A Határozat ennek megfelelően más utat követ, mint a Negyedik módosítás tárgyköreit tematikusan vizsgáló Vélemény: a Hatá-

rozat *kronologikus sorrendben* veszi sorra a magyarországi történeteket. Teszi mindezt rendkívüli alapos-sággal, tények, események pontos rögzítésével, és az azokból levonható alkotmányjogi következtetések tárgyyszerű, pártatlan – a magyar történelem és a magyar jövő számára is – alapvető fontosságú tanulságokkal szolgáló megfogalmazásával.

A Negyedik módosítás kétségkívül az Alaptörvény megalkotásához, és annak előző három módosításához képest is – a látszatra már alig adva – úgyszólván „hetvenkedve” mutatja be a maga érdességében alkotmányosságunk átalakulását.

Nem lehet csodálkozni, ha a két álláspont: a Vélemény és a Határozat – egymást is átfedve, a később keletkezett Határozat pedig a Véleményre egyetértően utalva¹³ – sok tekintetben nagyon hasonló vagy kifejezetten azonos megállapításokat tartalmaz. Amíg azonban a Vélemény alapvetően csak a Negyedik módosítás tárgykörei szabta keretek között mozoghatott, a Határozat az események láncolatát időbeliségében egymásra vonatkoztatva mutatja be: így jól kibontakozik az EU alapszerződéseibe foglalt (különösen: EUSz 2. cikk) alapértékekhez¹⁴ viszonyított torzulási folyamat, amelyet 2010 nyara óta itthon és a világban oly sok kritika ért. A kritikák megalapozottsága, jogossága persze vitatott, és vitatható. Itt és most azonban az a fontos, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény módosítására vonatkozó, és a 12/2013. (V. 24.) AB határozat által is érvényre juttatott igen szűk hatásköre összefüggésében és arra tekintettel lássuk: mit gondolnak mások másutt Magyarország közjogi rendszerének aktuális állapotáról, különösen az, hogy mit gondolnak az Alaptörvénynek a jogrendszerben betöltött szerepéről ezek a tekintélyes testületek.¹⁵

A negyedik módosításba foglalt egyes intézmények megítélése

A család fogalmát az Alaptörvény L. cikk (1) bekezdése fogalmazza meg a Negyedik módosítás szerinti új szövegben. Az új szöveg előzményeként az Alkotmánybíróság megsemmisítette a család fogalmát újrafogalmazó – azt a korábbinál szűkebben értelmező – törvényhelyet, azonban a Negyedik módosítás ezt a megfogalmazást bevitte az Alaptörvénybe, aminek következtében az Alkotmánybíróság már nem állapíthatja meg az ilyen tartalmú törvényszöveg alkotmányellenességét. A Vélemény megállapí-

totta, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága kitágítóan értelmezi az Európai Emberi Jogi Egyezmény vonatkozó 8. cikkét: a házasságon és a szülő-gyer-mek viszonyon kívül általában ideérti a családi élet-hez való jogot.¹⁶

Az Alaptörvényt az Országgyűlés 2013 szeptemberében *ötödször* is módosította, azonban erre az észrevételre *nem* reagált – a Negyedik módosítás család-fogalma változatlan maradt.

Az *egyházak elismerésével* kapcsolatos törvényi szabályozást az Alkotmánybíróság korábban ugyancsak alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette,

részben arra hivatkozva, hogy így politikai döntés tárgyává válik az elismerés, részben pedig a jogorvoslat hiánya miatt. A Negyedik módosítás beemelte az Alaptörvénybe a megsemmisített szöveget, amelyről a Velencei Bizottságnak az a véleménye, hogy a szöveg nem pontos, elnagyoltan megfogalmazott kritériumokkal

dolgozik, az Országgyűlés számára tág mérlegelési lehetőséget ad, azaz továbbra is politikai döntés tárgyát képezi az alapvető jog – a lelkiismereti és vallásszabadság [Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. cikk (1) bek.] által védett kérdéskör. A Vélemény ugyancsak kifogásolta a jogorvoslat változatlan hiányát.¹⁷

A *Határozat* kiemeli, hogy a Negyedik módosítást az Alkotmánybíróság határozatát követően két héttel később fogadták el, és az alkotmányellenesnek minősített szabályozás Alaptörvénybe iktatásával felülbírálták a határozatot.¹⁸ A Határozat szerint mindez hátrányosan befolyásolja az állam azon kötelezettségét, hogy a vallásokkal és világnézetekkel szemben semlegesen és elfogulatlanul járjon el.

Az *Ötödik módosítás* ezekre a kifogásokra reagál: megváltoztatja a Negyedik módosítás szövegét, azonban úgy, hogy *a lényeg ne változzék* [VII. cikk (2)–(4) bek.]. A hangsúly áttolódik egy új kategóriára: az „együttműködés”-re: az állammal együttműködő egyházak ún. bevett egyházakká minősülnek, azonban erről továbbra is az Országgyűlés dönt. A bevett egyházaknak ugyanis sajátos jogaik lehetnek – ez feltehetően a szociális, oktatási stb. intézmények fenntartásának állami-költségvetési támogatását fedi. A lényeges kérdésben tehát változatlanul a politikai szféra dönt, a jogorvoslatról szó sem esik.

A *politikai pártok választási hirdetési lehetőségeinek korlátozása* [Alaptörvény IX. cikk (3) bek.] a Negyedik módosítás sokat bírált szabálya volt, mivel a kereskedelmi médiumokat kizárta a hirdetést közzétevők közül. Ez a szabály ugyancsak az Alkotmánybíróság

korábbi határozatával dacol, amely a választási eljárásról szóló törvény ilyen tartalmú szabályát semmisítette meg, és amelyet a Negyedik módosítás ugyancsak változatlan tartalommal emelt át az Alaptörvénybe.

A Velencei Bizottság *Véleménye* szerint – az Emberi Jogok Európai Egyezményét sértő módon – sérül a véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga: ez a szabály megfosztja a mindenkori ellenzékét véleményének közzé tétele lehetőségétől. A szabály emellett célját tekintve egyértelmű: mivel olyan részletszabályról van szó, amely nem időt álló, gyakran szorulhat módosításra, nem az Alaptörvénybe való. A szabályozásnak erre a szintre helyezése elvonja az Alkotmánybíróságtól az ilyen tárgyban meghozandó jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának lehetőségét.¹⁹

Az Európai Parlament *Határozata* kiemeli, hogy ez a szabályozás veszélyezteti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, amihez járul az is, hogy a rendkívül központosított intézményrendszer ellenőrzése alatt működő közszolgálati műsorszórás egyoldalú tájékoztatást eredményez, és torzítja a médiapiacot is.²⁰

Az Alaptörvény *Ötödik módosítása* erre a kritikára is reagál – a maga módján: „hoztam is, meg nem is” alapon. Az új szabály szerint kereskedelmi médiumokban is van lehetőség hirdetések közzétételére, azonban csak *ingyenesen*. Ez a feltétel gyakorlatilag ellehetetleníti ezt az alternatívát, így a kacifántos „megoldással” gyakorlatilag marad az eredeti tilalom, csak hogy ezt most az ingyenesség feltétele garantálja. A tilalom feloldása tehát olyan feltételhez kötött, amely ténylegesen fenntartja a tilalmat. Az ötödik módosítás tehát *kijátssza* a Velencei Bizottság és az Európai Parlament kritikáját.

A véleménynyilvánítás szabadságát sérti a Negyedik módosításnak a *gyűlöletbeszéd* címszó alatt ismert szabálya is [IX. cikk (5) bek.]. Ismét az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek minősített – a Büntető Törvénykönyvbe foglalt – szabály Alaptörvénybe emeléséről van szó. A Negyedik módosításnak különösen az a részszabálya váltotta ki a Bizottság kritikáját, amely ebbe a körbe vonja „a magyar nemzet méltóságát”: a Vélemény mintegy kioktatja a magyar alkotmányozót, rámutatva arra, hogy méltósága csak az embernek van.²¹ A magyar nemzet „méltósága” gyűlöletbeszéddé minősítése azt a célt szolgálhatja, hogy adott esetben elfojthassák a közszereplők bírálatát.

Az Ötödik módosítás a kérdéssel *nem* foglalkozik.

Az *egyetemi autonómia* [Alaptörvény X. cikk (3) bek.] sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság egy határozatában, amellyel megsemmisítette azt a jogszabályi rendelkezést, amely az egyetemek gazdasági működését kormányzati irányítás alá helyezte. A Negyedik módosítás ezt a szabályt is átemelte az Alaptörvénybe. A Velencei Bizottság ismét rámutatott arra, hogy olyan részletszabályról van szó, amely nem alkotmányi szintre, hanem egyszerű törvénybe való²² – a szabályozási szint megváltoztatása ismét azt célozza, hogy a tárgykört elvonják az Alkotmánybíróság vizsgálata elől. Az ötödik módosítás a kérdéssel *nem* foglalkozik.

Az egyetemi hallgatók „röghöz kötése”, vagyis az államilag támogatott oktatás lehetőségének itthoni munkavégzéshez vagy vállalkozási tevékenység végzéséhez kötése [XI. cikk (3) bek.] eredetileg ugyancsak az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek ítélt, ezért megsemmisített szabály volt. A Negyedik módosítás ezt is beiktatta az Alaptörvénybe. A Vélemény²³ ismét átlátja, hogy olyan részletszabályról van szó, amelynek nem az alkotmányi szinten van helye – a cél ebben az esetben is az alkotmánybírósági felülvizsgálat kizárása. Az Alaptörvény Ötödik módosítása a kérdéssel *nem* foglalkozik.

A *hajléktalanság* szabálysértéssé minősítését előíró jogszabályt az Alkotmánybíróság korábban ugyancsak megsemmisítette arra hivatkozva, hogy az nem felel meg a büntetőjogi szankciókkal fenyegetés alkotmányossági feltételeinek, mivel nem büntetőjogi, hanem szociális jogi kérdéssről van szó, amelyet a szociális jog és a szociálpolitika eszközeivel kell kezelni. A Negyedik módosítás ezt is az Alaptörvénybe iktatta [XXII.

cikk (3) bekezdés]. A Velencei Bizottság ismétli a kifogást: nem alkotmányi szintet igénylő részletszabályról van szó: a cél az Alkotmánybíróság elzárása az ilyen tartalmú jogszabály alkotmányossági vizsgálatától.²⁴

Hasonlóképpen a *Határozat* is leszögezi, hogy agyályos a hajléktalanság büntetőjogi úton történő kezelése.²⁵ Az Ötödik módosítás a kérdéssel *nem* foglalkozik.

Az *igazságszolgáltatás függetlensége* két vonatkozásban váltotta ki a Bizottság, és az Európai Parlament kritikáját.

1. Az *Országos Bíróági Hivatal elnökének* rendkívül széles hatáskörét (Alaptörvény 25. cikk), a bírá-

kat az elnöktől való közvetlen függőségbe helyező jogi szabályozást a Bizottság már korábbi véleményeiben²⁶ többször is bírálta. A testület ugyancsak szóváltette korábban az elnök felelősségének, elszámoltathatóságának teljes hiányát. A Velencei Bizottság csatlódással állapította meg, hogy a Negyedik módosítás ezeket az észrevételeket figyelmen kívül hagyta, és azokkal ellentétesen az Alaptörvényben erősítette meg az elnök jogállását.²⁷ Ez kétségtelen visszalépés a Bizottság korábbi véleményeihez képest.

Az Ötödik módosítás a Velencei Bizottság kritikájával *nem* foglalkozik.

2. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének az ügyek – törvény által előírtakhoz képest – más bírósághoz való áthelyezési jogát a Velencei Bizottság korábban élesen bírálta.²⁸ A Határozat is kifogásolja, hogy az áthelyezendő ügyek kiválasztásának nincsenek objektív, normatív kritériumai.²⁹ Az Ötödik módosítás ezt a lehetőséget az Alaptörvényből törölte. A kritika – úgy tűnik – ezúttal meghallgatásra talált. Ha azonban figyelembe vesszük, hogy az elnöknek az előbb említett, a bírókkal kapcsolatos – jogi és tényleges függőségükhöz vezető – széles körű jogosítványai érintetlenek, akkor érthető, hogy az ügyáthelyezés fenntartására – a jelek szerint – nincs feltétlenül szükség: az ügyáthelyezési jogosítvánnyal elérni kívánt cél enélkül is elérhetőnek tűnik.

A Velencei Bizottság terjedelmes részben foglalkozik a láthatóan igen sok aggodalomra okot adó kérdéskörrel: az Alkotmánybíróság jogállásának és hatáskörének a Negyedik módosítás által megvalósított korlátozásával.³⁰

Kifejezetten utalni kell arra, hogy megítélésem szerint a *hatáskör* tételes szabályokkal való konkrét szűkítése nem fejezi ki azt a *jogállást* érintő korlátozást, amelylyel részben korábban alkotmányellenesnek bizonyult, részben pedig napi politikai érdekeket kifejező normákat beemelnek az Alaptörvénybe. Ez utóbbival ugyanis – bár nem kifejezetten a testület hatáskörére vonatkoznak – ténylegesen mégis eljárási-döntési lehetőségeit a szabályozott tárgykörök szerint tartalmilag, anyagi-alkotmányjogilag kizárják-szűkítik, így szűkül a polgárok jogvédelmi lehetősége. Ezzel jogállását tekintve válik egyre kétségesebbé, hogy az Alkotmánybíróság be tudja-e tölteni azt a funkciót, amelyet az Alaptörvény legfőbb őreként viselnie kellene.

A Vélemény mindenekelőtt azt az immár *konzisztensnek tekinthető módszert*,³¹ eljárást kifogásolja, hogy

az Alkotmánybíróság által *alkotmányellenessé* nyilvánított szabályokat beiktatják az Alaptörvénybe. A kormány által felhozott indokot, ti. hogy a Negyedik módosításra és az Alaptörvénybe való beiktatásra azért volt szükség, mert az Alkotmánybíróság korábban megsemmisítette az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit tartalmazó törvényt, a Vélemény visszautasítja: kifejti, hogy ez egyszerűen *nem igaz*.³² Sem az egyházakkal, sem a hajléktalanokkal, sem a család fogalmával, sem pedig a választási hirdetések korlátozásával foglalkozó szabályok nem szerepeltek az Átmeneti rendelkezésekben. A valóság ezzel szemben az, hogy a kormányzat rendszeresen az Alaptörvénybe emeléssel reagál az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozataira. A Vélemény kifejti, hogy bár önmagában véve az alkotmány módosítása az Országgyűlés joga, azonban ez nem vezethet a demokráciákban működő fékek és ellensúlyok rendszerének megbontásához. Ez a módszer *rendszeressé* vált, így ténylegesen – tegyük hozzá: a hatáskör kifejezett korlátozása nélkül is – csorbítja az Alkotmánybíróság eljárási lehetőségeit. Ez az eljárás aláaknázza az Alkotmánybíróságnak a közjogi rendszerben betöltött szerepét, így sérti az Európa Tanács Alapokmányában megfogalmazott

három oszlopot: az emberi jogok tiszteletben tartását, a jogállamiságot és a demokráciát, egyben veszélybe sodorja a hatalmi ágak elválasztását is.³³

Az Alkotmánybíróság korábbi – az 1989-es Alkotmány alapján hozott – határozatainak hatályvesztésével kapcsolatban (Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pont) a Bizottság Véleménye egyrészt a jogbiztonságot látja veszélyeztetve, mivel megítélése szerint a határozatok jelentős mértékben iránymutatásokat tartalmaznak nemcsak magára az Alkotmány-

bíróság további, jövőbeli döntéseire, de a rendes bíróságok gyakorlatára nézve is. Ilyen körülmények között a Negyedik módosítás eme rendelkezése jogbizonytalanságot teremt. Másrészt azonban a rendelkezés újabb jele annak, hogy a kormány és az Országgyűlés az Alkotmánybíróság jogállásának immár *szisztematikus, rendszeres korlátozására* törekszik.³⁴

A Határozat „rendkívül aggasztónak” tartja a korábbi alkotmánybírósági határozatokra való hivatkozás betiltását, amely határozatokat a Határozat igen nagyra becsül: azok „alapelvek és alkotmányos követelmények egész rendszerét” foglalták maguk-

ban, ideértve az uniós és az európai emberi jogi normák alkalmazását. Így különösen aggályos, hogy más bíróságok sem alapozhatják e határozatokra döntéseiket.³⁵

Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos további aggályos körülménynek látja a Velencei Bizottság *Véleménye* a testület által a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban kifejezésre juttatott azon igényre való reakciót, mely szerint az Alkotmánybíróság adott esetben tartalmi alkotmányossági vizsgálatnak is alá kívánja vetni az *Alaptörvény módosításait*. A Negyedik módosítással megfogalmazott új rendelkezés [24. § (5) bek.] ezt a tárgykört úgy helyezi az Alaptörvénybe, hogy a vizsgálatot csak eljárási okból engedi meg. Az eddig szabályozatlan kérdéskör tehát a Negyedik módosítással alaptörvényi rangra emelkedve elzárja a testületet a fenti AB határozatban kifejtett és alaposan indokolt tartalmi vizsgálat lehetőségétől. A *Határozat* az új szabályt a fékek és ellensúlyok rendszerének gyengüléseként értékeli.³⁶

A Bizottság több példával igazolja, hogy az alkotmánymódosítás vizsgálata több országban sem idegen az alkotmánybíráskodástól: az NSzK alkotmánya, a *Grundgesetz* például ún. örökkévalósági klauzulát (*Ewigkeitsklausel*) tartalmaz, felsorolva azokat a tárgyköröket, amelyekben a *Grundgesetz* nem módosítható (pl. az állam szövetségi berendezkedése, vagyis tartományokra való felosztása; az emberi méltóság és a jogállam kérdései).

A magyar kormány a Bizottsághoz intézett magyarázataiban³⁷ azt kísérelte bizonyítani, hogy ezzel az új rendelkezéssel valójában – szabályozva egy kifejezetten nem rendezett hatásköri kérdést – bővítették az Alkotmánybíróság hatáskörét. A Bizottság azonban – figyelemmel 45/2012-es AB határozat részletes indokolására, amelyben kifejtettekkel a Negyedik módosítás kifejezetten *szembe megy* – rámutat arra, hogy ez egyszerűen *nem igaz*. Kínos olvasni a diplomáciai udvariasság stílusában megfogalmazott, ám lesújtó véleményt megfogalmazó mondatot: „...the argument ... cannot be followed.”³⁸ Különösen figyelemre méltónak találja a Bizottság, hogy ez a módosítás az említett AB határozatnak azt a figyelmeztetését is figyelmen kívül hagyja, amely szerint a testületnek az alaptörvény-módosítások vizsgálatánál figyelemmel kell lennie Magyarország nemzetközi szerződésekből adódó kötelezettségeire, így különösen azokra, amelyek az EU-tagságból adódnak.

Komoly aggályokat fogalmaz meg a *Bizottság* a *költségvetési törvényeknek* az Alkotmánybíróság hatásköréből való teljes és hosszú távú kivonása miatt is [37. § (4)–(5) bek.]. A (4) bekezdés az Alaptörvény első szövegében is szerepelt már és gyakorlatilag kizárta az Alkotmánybíróság eljárását költségvetési, adózási tárgyú törvények vizsgálatára mindaddig, amíg az államadósság nem csökken a hazai bruttó össztermék 50%-a alá. Mivel az államadósság csökkentése a kormányzati gazdaságpolitika mikénti alakításának függvénye, kézenfekvő, hogy a mindenkori *kormány* maga *dönti el*, hogy mikor „ad” hatáskört az Alkotmánybíróságnak ilyen tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatára.

A Negyedik módosítás [37. cikk (5) bekezdés] azonban még ezen is túlmegy, amikor – egyébként fölöttebb zavaros fogalmazásban (ami akár nem is pusztán véletlen) – úgy rendelkezik, hogy a költségvetési nehézségek (vagyis az 50% fölötti államadósság) fennállása idején alkotott költségvetési, adózási tárgyú jogszabályokat „ezen időszak tekintetében [?] akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.” A Vélemény hangsúlyozza, hogy ez a rendelkezés adott esetben alkotmányellenes jogszabályok hatályban tartását prolongálja – *beláthatatlan időre*.

A *Határozat* ugyancsak aggályokat fogalmaz meg: az Országgyűlés és a kormány költségvetési hatáskörei alkotmánybírósági ellenőrzésének korlátozása (helyesen: megszüntetése – az én megjegyzésem: V. I.) miatt több alkotmányos alapjogot lát veszélyeztetve.³⁹

Ezen a ponton a Bizottság igen élesen fogalmazva összegezi álláspontját a Negyedik módosításnak az Alkotmánybírósághoz való viszonyulását illetően: a *Vélemény*⁴⁰ „ismételten komoly aggodalmának ad hangot az Alkotmánybíróság ellenőrző hatáskörének korlátozásával kapcsolatban”. A potenciálisan alkotmányellenes jogszabályok vizsgálatának állandósult elvonása a testület hatásköréből „közvetlen támadás” (*direct attack*) a magyar Alaptörvénynek a jogrendszer egésze felett állása, szupremáciája ellen. A Negyedik módosítás feladta a 37. cikk (4) bekezdésébe foglalt korlátozás szerinti kapcsolat követelményét a korlátozás és a költségvetési nehézségek között, és a kivételt (a korlátozást) véglegesen főszabállyá változtatta. Az Alkotmánybíróság jogállását tekintve így módon már csak igen csökkentett mértékben tudja ellátni az Alaptörvény őreként ellátandó feladatait.

MIND A VELENCEI BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE, MIND AZ EURÓPAI PARLAMENT HATÁROZATA ÁTLÁTJA, ÉS MOST MÁR EGYÉRTELMŰEN MEGFOGLMAZZA: RENDSZERSZINTŰ, SZISZTEMATIKUSAN JELENTKEZŐ ALKOTMÁNYOSSÁGI-KÖZJOGI GONDOKRÓL VAN SZÓ

Szó szerint ugyanígy fogalmaz a *Határozat* is:⁴¹ az Alkotmánybíróság immár nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. A *Határozat*⁴² alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályok ismételt Alaptörvénybe iktatását úgy értékeli, mint ami alássa az Alaptörvénynek a jogrendszer felett állását, ezért ajánlja a rendelkezéseknek az Alaptörvényből való törlését. Az Alaptörvény Ötödik módosítása a kérdéssel *nem* foglalkozik.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét ugyancsak kizárta a Negyedik módosítás [37. § (6) bek.] arra a speciális esetre, amikor – feltéve, hogy az államadósság a hazai bruttó össztermék 50%-a felett van – valamely bíróság (Alkotmánybíróság Európai Bíróság vagy más bíróság) ítélete fizetési kötelezettséget ró a magyar államra. Ilyenkor *különadó kivetésének* lehetőségét kodifikálta a módosítás, ami – alkotmányi szintű szabályként kodifikálva az adókivetés lehetőségét – ugyancsak kizárja az alkotmányellenesség minősítést.

A Vélemény utalt arra, hogy ilyen szabály a bírósági ítéletekkel szembeni averzióhoz – nevezzük nevén: hangulatkeltéshez, az ítéletek tekintélyének lejáratásához – vezet, amely hatásában csökkenti az ítéleteknek a társadalom általi elfogadási hajlandóságát. A bírósági ítélet ilyen kontextusba helyezése ellentétes magának az Alaptörvénynek a jogállamiságot rögzítő B) cikk (1) bekezdésével. A *Határozat* kétségeit fejezi ki, hogy ez a szabályozás összeegyeztethető-e az uniós joggal.⁴³

Az Ötödik módosítás ezt a szabályt *hatályon kívül* helyezte, azonban egyben *áttemelte* a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvénybe, amelynek elfogadásához 2/3-os országgyűlési többség szükséges. A helyzet tehát annyiban nem változott, hogy a szabály gyakorlatilag igen nehezen változtatható meg, ugyanakkor megnyílt az alkotmánybírósági kontroll lehetősége. Ennek során az alkotmányosság indoklásául azonban a kormánynak elegendő annyit bizonyítania, hogy – a törvénysszöveg fogalmazása szerint – a költségvetésben rendelkezésre álló összeg „nem elegendő”. Mivel azonban az Alkotmánybíróságnak belátható ideig ettől függetlenül sincs lehetősége az adózás tárgykörébe tartozó jogszabályok vizsgálatára, így az adókivetés lehetősége változatlanul fennáll. Az eredmény tehát ismét „hoztam is, meg nem is”: a Velencei Bizottság és az Európai Parlament kifogását az Ötödik módosítás úgy „veszi figyelembe”, hogy azt végeredményben figyelmen kívül hagyja.

A Velencei Bizottság befejezésül *összefoglaló értékelést* ad a magyar *alkotmányosság* (*Constitutionalism*) helyzetéről.⁴⁴ A Vélemény három különösen súlyos aggályt fogalmaz meg.

Egyrészt a Bizottság *Véleménye* leszögezi, hogy a *sarkalatos törvények* nagy száma „komoly fenyegetést jelent a demokráciára nézve” (*serious threat to democracy*)⁴⁵, jóllehet erre a Velencei Bizottság korábbi véleményeiben már többször felhívta a figyelmet – eredménytelenül. Minthogy ez a helyzet megbénítja a jövőbeli országgyűlések munkáját, a *választásoknak* már *nem lesz jelentőségük*,⁴⁶ ami súlyosan sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkéhez fűzött Első Jegyzőkönyvet. Az Európai Parlament *Határozata* is szóvá teszi a sarkalatos törvények nagyszámú alkalmazását, amely alássa a demokrácia és a jogállamiság elveit, ezzel is csökkentve a jövőbeni kormányok lehetőségét, hogy a társadalmi változásokra reagáljanak.⁴⁷

Másrészt a Vélemény rámutat arra, hogy az alkotmánymódosítások azáltal, hogy az Alaptörvénybe nem való részletszabályokat iktatnak be (hajléktalanok büntetése, egyetemisták röghöz kötése, egyetemek pénzügyi ellenőrzése) a *napi politika eszközeivé* silányulnak, pedig az alkotmány nem politikai nyilatkozat, nem része a politikai játszmáknak. A Bizottság már az Alaptörvény megalkotásának folya-

matát vizsgálva is kifogásolta, hogy az nem volt kellően átlátható. Az időközben bekövetkezett négyszeri módosítás pedig aggályokat kelt, mivel a politika láthatóan eszköznek tekinti az alkotmány-módosítást anélkül, hogy megfelelő politikai vita eredményeként konszenzus jöjjön létre (hasonlóan Romániához – teszi

hozzá a Bizottság)⁴⁸. Az alkotmányozás vagy az alkotmánymódosítás ugyanis *nem aritmetikai kérdés*, azaz nem a 2/3-os parlamenti többségből automatikusan adódó mennyiségi lehetőség, hanem egy ilyen aktusnak a politikai folyamatok számára kell semleges és általánosan elfogadott szabályokat rögzítenie.

A *Határozat* is azon a véleményen van, hogy az Alaptörvény immár rendszeressé váló módosítása ténylegesen már csak az aktuálpolitikai akaratot tükrözi.⁴⁹

Harmadrészt a Vélemény kiemeli, hogy a Negyedik módosítás *tartósítja* a magyar alkotmányos rendszer *hiányosságait*, különösen az Alkotmánybíróság ellenőrzési lehetőségeinek – alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályoknak az Alaptörvénybe való *szisztematikus* beemelése révén történő – *szisztematikus*

csökkentésével. Ebben a közjogi rendszerben így összehasonlítható az alkotmányozás és a napi politika, amely összeegyeztethetetlen mind a magyar Alaptörvénnyel, mind az Európa Tanács okmányaiban megfogalmazott mércékkel, így különösen a demokrácia, a hatalmi ágak elválasztását is magában foglaló jogállamiság, valamint az emberi jogok védelme követelményével.⁵⁰

A *Határozat* összegezve aggályait úgy látja, hogy az alkotmányos és a jogszabályi keretek nagyon rövid időn belüli változtatásának *rendszerszintű és általános trendje* és azok *tartalma összeegyeztethetetlen* az uniós joggal: az EUSz 2. cikkében, 3. cikk (1) bekezdésében, és 6. cikkében megfogalmazott értékekkel, eltér a 4. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott elvektől, így összességében az EUSz 2. cikkében megfogalmazott értékek súlyos megsértésének kockázatát eredményezi.⁵¹

KÖZBENSŐ ÉRTÉKELES

Az Alaptörvény negyedik módosítását és annak a Velencei Bizottság által – részben a magyar kormány kérésére – elvégzett értékelését, valamint az Európai Parlament Határozatát az ötödik alaptörvény-módosítással összevetve először a *tényeket* kell számba venni. A Velencei Bizottság 17 kérdéskörben vette sorra a negyedik módosítás rendelkezéseit. Ezek közül a bírósági ügyek áthelyezésének lehetősége az *egyetlen*, amely valóban változást jelent, azonban – mint láttuk – a bírák személyi függelmi rendszere az Országos Bírósági Hivatal elnökének rendkívül széles jogosítványai miatt magában hordja a bírák más módon történő kormányzati befolyásolásának lehetőségét. Az egyházak elismerése, a választási hirdetések tilalmának átfogalmazása és a különadó kivétele lehetőségének más módon történő fenntartása világosan mutatja, hogy – ahogyan a mostani miniszterelnök előszeretettel fogalmazni szokott – „*a rendszer marad*”. A többi kifogást – egy jelentéktelen kérdéskörben engedve⁵² – az Ötödik módosítás nem vette figyelembe.

Látható tehát, hogy a Negyedik módosítás lényeges rendelkezései *hatályban maradtak*, vagy pedig az Ötödik módosítás átfogalmazva „*átmentette*” azokat. A Velencei Bizottság diagnózisa (lásd fentebb hogy ti. a Negyedik módosítás tartósítja a magyar alkotmányos rendszer hiányosságait) az ötödik alaptörvény-módosítás ellenére, pontosabban *éppen ezért* változatlanul *érvényes*.

A kormány és az Országgyűlés kétharmados többsége által az Európa Tanáccsal, az Európai Unióval, és a világ többi részével eljátszott „macska-egér já-

ték” tehát *nem vezetett eredményre*. Mind a Velencei Bizottság Véleménye, mind az Európai Parlament Határozata *átlátja*, és most már egyértelműen megfogalmazza: *rendszerszintű, szisztematikusan jelentkező* alkotmányossági-közjogi gondokról van szó.⁵³ Nem egy-egy jogszabályi rendelkezés sérti a magyar Alaptörvény mellett az Európa Tanács dokumentumait (nemzetközi szerződést és a statútumot), valamint az uniós jogot, hanem a magyar alkotmányos-közjogi rendszer *a maga egészében*.

Fentiek fényében azt a kérdést kell feltenni, hogy *lehet-e egyáltalán korlátozottan megfogalmazni magában az alkotmányban egy alapvető jogot*, illetve *lehet-e egyáltalán* a már korábban megfogalmazottat korlátozni anélkül, hogy annak tartalma kiüresedjen, így alkotmányossági vizsgálatra való alkalmasságát – mérceként szolgálni nem tudván – elveszítse, következésképpen az alapvető jog jogvédelmi funkciójának ellátásra alkalmatlanná váljon?

AZ ALKOTMÁNYBAN KORLÁTOZOTT ALAPVETŐ JOGRÓL, ÉS AZ ILYEN ALKOTMÁNYRÓL

*Alapvető jog-e az alkotmányban
korlátozott alapvető jog?*

Az alapvető jog fogalmilag olyan különleges státusú jogot vés kőbe az alkotmányokban, amelynek lényeges tartalma egyáltalán nem korlátozható [pl. magyar Alaptörvény I. cikk (3) bek.]. Az alapvető jog *lényeges tartalma* tehát egyfajta ‘örökkévalósági klauzulát’ képez, amely nélkül nincs alkotmányosság. *A lényeges tartalmát illetően* az alkotmányban *korlátozatlanul megfogalmazott* alapvető jog *nem lényeges tartalmának* korlátozását involváló – értelemszerűen *másik*, az *alkotmánytól különböző* – törvényi szabályozás alkotmányossági vizsgálatánál ezért az *első* lépés mindig annak tisztázása, hogy a szóban forgó törvényi korlátozás az alapvető jog lényeges tartalmát érinti-e? Ha a válasz igenlő, a további vizsgálatnak nincs helye, az alkotmányossági (alkotmánybírósági) vizsgálat ezzel le is zárul, az alkotmányi rendelkezésekkel összevetett törvény (amelynek alkotmányossága vitatott) ezzel alkotmányellenesnek bizonyult.

Ha a válasz nemleges, akkor nyílik csak meg *második* lépcsőben az esetleges „mégis-alkotmányosság” egyfajta „kiskapuja”: ha a korlátozás *másik* alapvető jog, esetleg alkotmányos érték érvényre juttatása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, vagyis a *másik* jog, érték más módon, mint az alkotmányossági vizs-

gátat tárgyát képező törvényben történő korlátozással nem juttatható érvényre, akkor a korlátozás esetleg alkotmányos lehet. A felteendő kérdés ekkor az, hogy szükséges-e a korlátozás? Ha a válasz nemleges, a törvény alkotmányellenesnek bizonyult, mivel a korlátozás szükségtelen, a vizsgálat itt lezárul. Ha a válasz igenlő, a vizsgálat tovább folyik: a kiskapu tágabbra nyílik.

A harmadik lépcsőben az alkotmányossági vizsgálat során azt a kérdést kell feltenni, hogy a korlátozás nem haladja-e meg a szükségesség, a cél által legitimált minimális mértéket, azaz nem aránytalan-e? Ha a válasz igenlő, a korlátozás alkotmányellenes. Ha a válasz nemleges, akkor a korlátozás nem csupán szükséges, hanem arányos is, így az alapvető jognak a törvénybe foglalt korlátozása kivételesen mégis alkotmányosnak bizonyult. (Meg kell jegyezni, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem minden határozata követi ezt a kissé túlbonyolított tünő, mégis megkerülhetetlen sorrendben lefolytatandó vizsgálati lépéseket, így gyakran keveredik a szükségesség az arányossággal, és viszont.)

Fentiek során abból a magától értetődő *feltételezésből* indultunk ki, hogy a korlátozás egy *másik* – az alkotmánytól különböző – az *alapvető jogot szabályozó törvényben* történik. Ez evidencia, hiszen az alkotmány az alapvető jog megfogalmazásával az *abszolút, korlátozatlan mércét* magát kodifikálja: ehhez kell majd mérni az ezt követően az adott alapvető jog tárgyában hozott törvényeket. A korlátozás szempontjából a mérce mivolt az alapvető jog megfogalmazásának egyetlen funkciója: ez biztosít alkotmányossági keretet, egyben korlátot a (többségi) jogalkotó számára. A mérce tehát az *etalon* funkcióját tölti be ugyanúgy, mint a hossz mérték etalonja: a platinából készült, Párizsban őrzött „méterrúd”. Nyilvánvaló, hogy ez is csak akkor tudja funkcióját betölteni, ha nem 95 cm, hanem pontosan, abszolút módon kimérve egy méter.

Ha az alapvető jogot *magában az alkotmányban korlátozzuk*, akkor az alapvető jog ezt a funkcióját – abszolút mivoltát elvesztvén – nem képes betölteni, hiszen már maga a mérce sem stimmel. Nem egyértelmű ilyenkor, hogy az alapvető jog a teljességében, vagy az alaptörvényben magában is korlátozottként (is) felmutatott tartalommal értendő-e, azaz az alapvető jog tartalma válik bizonytalanná. Az alapvető jognak magában az alkotmányban való korlátozása: *eleve* korlátozottként történő megfogal-

mazása, vagy a teljességgel, korlátlanul megfogalmazotthoz fűzött, konkrét tényállásra szabottan megfogalmazott *kivételként, speciális szabályként*, korlátozott – egyben megkettőzött – tartalommal történő megfogalmazása az alapvető jogot tulajdonképeni rendeltetésétől fosztja meg. Az ilyen „alapvető jog” már nem képes mérceként funkcionálni.

Az Alaptörvény *Negyedik módosítása* erre számos példával szolgál. Az Alaptörvény XXVIII. cikke abszolút módon fogalmazta meg a törvény által rendelt bírósághoz való jogot, amely alól azonban a módosítás a 27. cikkhez új (4) bekezdést fűzött. Ez „kivételt” teremtett az abszolút, kivételt nem tűrő módon megfogalmazott alapvető jog által rögzített mérce alól bevezetve az Országos Bírósági Hivatal elnökének másik bíróság kijelölésére vonatkozó (jogorvoslat nélküli) jogát. A kivételnek magában az

Alaptörvényben való megfogalmazása lehetetlenné tette azt, hogy az alapvető jog ellássa az említett mérce-etalon funkciót, hiszen maga is eleve korlátozást involvál. A korlátozás ebben az esetben tehát nem másik – az alapvető jogot szabályozó – törvényben történt (amelynek esetében a voltaképpeni alkotmányossági vizsgálat éppen a XVIII. cikkel összevetve

lefolytatható lenne), hanem magában az Alaptörvényben. Ez a kettősség az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozását, gyakorlatilag az alapvető jog tartalmi *kiürülését* eredményezte. Ez az „alapvető jog” így már nem volt alapvető jog.

Ugyanez a helyzet a lelkiismereti és vallásszabadsággal, amelynek korlátlan, feltételekhez nem kötött megfogalmazását adja az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése. A módosítással beiktatott új (2)–(3) bekezdések azonban korlátozzák, feltételekhez kötik az alapvető jogot magát, holott a korlátozás alkotmányossága éppen akkor bírálható el, ha a szabályozás egy másik törvényben jelenik meg. Ugyanígy a IX. cikk (1) bekezdése rögzíti a véleménynyilvánítás szabadságát. A módosítással beiktatott új (3) bekezdése a választási politikai hirdetések tekintetében ezt a jogot korlátozza, aminek következményeként a választási jog egésze tekintetében nem érvényesül a fenti alapvető jog, hiszen az alkotmányossági vizsgálat lehetősége kizárt.

Az alkotmányozó jogpolitikai-politikai *célja* – sandaságával együtt – világos: kivonja az alkotmányossági vizsgálat alól az alapvető jogokat szabályozó törvények legnagyobb részét. Az *eszköz* is egyértelmű: az alapvető jognak az Alaptörvényben eleve korlá-

HAMIS TEHÁT AZ AZ ÁLLÍTÁS, HOGY A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKNEK MINDEN OLYAN ORSZÁGGYŰLÉSI JOGALKOTÁSI PRODUKTUMOT MÉRLEGELÉS NÉLKÜL, BEHUNYT SZEMMEL ALÁ KELL ÍRNI, AMELY AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA CÍMET VISEL.

tozottként történő megfogalmazása korlátozza, vagy egyenesen kizárja az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását azzal, hogy az alapvető jogot „kiherélve” megfosztja azt funkciójától, alkotmánybeli rögzítése tulajdonképpen értelmétől.

Összefoglalva arra a következtetésre lehet jutni, hogy a magában az alkotmányban korlátozott alapvető jog *nem alapvető jog*. Alapvető jog nem lényeges tartalmának korlátozása *kizárólag* másik törvénynek az alkotmányban rögzített korlátozatlan alapvető joghoz való viszonyában értelmezhető.

Alkotmány-e az alapvető jogot eleve „korlátozottan” megfogalmazó alkotmány?

Az alapvető jogokra vonatkozó fejezet egy alkotmány *conditio sine qua non*-ja. Az államjogi-államszerkezeti rendelkezések az alapvető jogok garantálása nélkül értelmezhetetlenek, egyoldalúan etatiszták. Mivel az Alaptörvény Negyedik módosítása az általa szabályozott alapvető jogok mindegyike tekintetében korlátozó tartalmú, az Alaptörvényben korlátozott alapvető jogok – az Ötödik módosítással végrehajtott „kozmetikázás” ellenére – funkciójuk ellátásra alkalmatlanok, így a magyar Alaptörvény hatályos szövege nem felel meg az alkotmány egyik fontos fogalmi ismervének.

Miről szól az alaptörvény S) cikke?

az Alaptörvény S) cikke mind a módosítás előtti, mind a hatályos szövegében kizárólag *eljárési jogi* tartalmú kérdéseket szabályoz. Az ott szabályozott indítványozási jog, a minősített szavazati többség, a kihirdetés módja és a *köztársasági elnök* számára biztosított öt napos határidő kizárólag a jogalkotási eljárásra vonatkozik. Ez utóbbi nem anyagi jogi szabály: kifejezetten időt, jogot ad – ezzel *ipso iure kötelezettségévé* teszi – az elnöknek, hogy mérlegeljen. A mérlegelés *anyagi jogi-tartalmai* szempontjai azonban nem itt, hanem az Alaptörvény általa relevánsnak tartott más rendelkezéseiben jelennek meg. Ilyen lehet pl. a demokratikus jogállamiságot garantáló B) cikk (1) bekezdése, az elnöknek az államszervezet demokratikus működése feletti őrködési kötelezettségét leszögező 9. cikk (1) bekezdése, vagy a kizárólagos közhatalom birtoklására törekvést tiltó C) cikk (2) bekezdése. Hamis tehát az az állítás, hogy a köztársasági elnöknek minden olyan országgyűlési jogalkotási produktumot mérlegelés nélkül, behunyt szemmel alá kell írnia, amely *Az Alaptörvény*

módosítása címet viseli. Ha az alkotmányozó ezt kívánta volna az Alaptörvénybe iktatni, akkor az öt nap helyett a „*haladéktalanul*” fordulatot használta volna. Az öt nap kodifikálása azonban eljárási jogi intézményként: a mérlegelést határidőhöz kötve időben – de nem tartalmilag-anyagi jogilag! – behatárolja az elnök mérlegelési jogát. Ennyi idő áll rendelkezésére, hogy eldöntse: a módosítás összhangban van-e az Alaptörvény egészével, és annak egyes rendelkezéseivel. Az eljárási jogi szabály anyagi jogi-alkotmányjogi kötelezettségként történő beállítása tehát egyszerűen csúsztatás: az alkotmányos kötelezettségek előli megfutamodás.

Lex specialis derogat legi generali?

A *magánjogi* kodifikáció többé-kevésbé általánosan elismert alapelve az, hogy a speciális szabály lerontja az általánost. Ez logikus következménye a magánautonómia gránitszilárdságú alapjára épített magánjog egész épületének. Magánautonómia nélkül – ami persze messze nem korlátlan, csak alapvető előfeltételezés (szabályozási modell) a magánjog nem magánjog. A magánjog alapvető feltételezése ezért az, hogy mindent szabad a feleknek, amit a magánjogi törvény nem tilt. Ebből következik a *lex specialis derogat legi generali* alapelve, ami a szerződési jogban egészen a diszpozitivitás kodifikálásáig megy el.

A *közjogban más a helyzet*: mivel itt a közhatalom konstituálásáról, szervezetéről, működéséről van szó, a magánautonómia értelmezhetetlen: ebben a világban azt szabad (megtennie az államhatalomnak), amit a törvény számára kifejezetten megenged, amire felhatalmazza. A helyzet tehát éppen fordított: az általános szabály lerontja a speciális szabályt: a speciális közjogi norma csak az általános keretei-korlátai között érvényesülhet, értelmezhető és alkalmazható. A fentiekben bemutatott példák demonstrálják: az alapvető jogok általános szabályként történő deklarálását követően az Alaptörvénybe emelt korlátozásuk speciális szabályként le kívánja rontani a *lex generalist*. A közjogban azonban éppen a *lex generalis derogat legi speciali* elve érvényes: speciális szabály csak akkor tarthat igényt érvényesülésre, alkalmazásra, *ha nem sérti az általános szabályt*.

A korábbi Alkotmányt 2010 novemberében az Országgyűlés úgy módosította, hogy a köztelhivselésről rendelkező 70/I. § alkalmazását az Alkotmánybíróság számára szigorú korlátozó feltételekhez kötötte (emberi méltóság sérelme stb.) annak érdekében, hogy a korábban kifizetett végkielégítések visszamenőlegesen törvénybe iktatott visszafizetési kötelezettsége alkotmányossági vizsgálatát lehető-

lenné tegye. Megítélésem szerint a 70/I § *lex specialis* volt az akkori Alkotmány jogállamiságot deklaráló 2. § (1) bekezdéséhez képest, ezért a módosított speciális szabály nem ronthatta volna le az általános szabályt, a jogállamiság követelményének érvényesülését: az Alkotmánybíróság a kettő közötti választási kényszer esetén a 70/I § módosítással beiktatott – hatáskörét korlátozó speciális – rendelkezését figyelmen kívül hagyhatta volna.

Az alkotmányok szabályai között tehát *hierarchikus* szempontból *differentiálni* kell. Ennek egyik szempontja lehet – éppen az alkotmányon belüli alkotmányellenesség, az Alaptörvény egymásnak ellentmondó (akár későbbi módosításokkal bevezetett) rendelkezései közötti ellentmondás feloldása érdekében – a *lex generalis derogat legi speciali* elvének érvényre juttatása. Így pl. a jogállamiság követelményét, vagy az emberi méltóság alapvető jogát semmilyen speciális szabály, még akár az Alaptörvénybe felvett kivétel sem ronthatja le.

Az Alaptörvényen belüli *inkoherencia feloldása* – amelynek mikéntje az Alkotmánybíróság 12/2013. (V. 24.) AB határozata után is nyitott kérdés – megítélésem szerint tehát az Alaptörvény normáinak azon az alapon történő elkülönítésével kísérrelhető meg, hogy melyik norma minősül *lex generalis*-nak és melyik *lex specialis*-nak. Fentieknek nem mond ellent az a magyar nyelven például *Gárdos-Orosz Fruzsina* által bemutatott és elemzett *vita*, amely az alkotmányos normák természetére vonatkozóan dül:⁵⁴ számunkra ugyanis az alapvető jog *lényeges tartalmának sérelme*, azaz az alapvető jog tartalmának teljes kiürülése a megválaszolandó kérdés. Ezen a ponton hasznosabb absztrakciónak tartom azt a hazai szerzők által is tárgyalt kérdést, hogy⁵⁵ alapvető jogot korlátozni lehet, ha a korlátozás megfelel az alkotmánynak (vagyis a fentiekben vázolt lépések szerinti követelményeknek), megsérteni azonban tilos. A különbségtétel megítélésem szerint a lényeges-nem lényeges tartalom fentebb ugyancsak érintett határvonalán húzódik. A lényeges tartalom korlátozása minden körülmények között tilos (ettől alapvető jog az alapvető jog, másként kiürül), csak a nem lényeges tartalom korlátozása megengedhető a fenti korlátozási teszt kritériumai szerint (megmarad az érintetlen lényeges tartalom). Hangsúlyozni kell, hogy ez utóbbinak, a nem lényeges tartalom korlátozásának is *csak másik* törvényben, és nem magában az alkotmányban való korlátozásáról lehet nézetem szerint szó.

A Negyedik és Ötödik alaptörvény-módosítással előállt helyzet, amikor tehát alapvető jogot deklarál a szöveg, majd utána nyomban korlátozza, felveti a deklaráció mint *lex generalis* (ha úgy van megfogal-

mazva, hogy az alapvető jog lényeges tartalmát érintetlenül mutatja fel), és az azt követő korlátozó jellegű szabály, mint *lex specialis* viszonyának kérdését – akár tetszik, akár nem. Más szóval: el kell dönteni, hogy kollízió esetén melyik szabálynak kell elsőbbséget biztosítania egy másiknak. Végül is: *habent sua fata libelli* – ha még a könyveknek is megvan a maguk sorsa, ne csodálkozzunk, hogy ez a kétségkívül nagy felelősségtudatot és bátorságot igénylő szakmai kihívás pedig az alkotmánybíróságok sorához tartozik.

JEGYZETEK

- 12/2013. (V. 24.) AB határozat (kelte: 2013. 05. 21.); *Opinion*, 720/2013. (17 June 2013) on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013). http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx; Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU>.
- A jelentés száma: A7-0229/2013.
- Lásd a határozat 30–33. pontját.
- Lásd a határozat 41–43. pontját.
- Lásd 1. jegyzet.
- CDL-AD(2012)001. sz., CDL(2011)016. sz., CDL(2011)001. sz., CDL-AD(2012)001. sz., CDL-AD(2012)009. sz., CDL-AD(2012)020. sz., CDL-AD(2012)004. sz. véleményei.
- Ezeket a kritériumokat emeli ki a Vélemény 12. pontja.
- A kormány által felkért szakértők számos „vitatható megoldást” találtak a módosításban – lásd Vélemény 11. pont.
- Vélemény 13. pont
- Vélemény 23. pont.
- Határozat I. fejezet – Háttér és főbb kérdések, V. pont.
- Határozat 59., 62–65. pont.
- Lásd pl. I. fejezet CL. pont.
- Ezek: emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása.
- Mivel jelen lapszámban külön tanulmány foglalkozik a *Határozat* értékelésével, a hangsúlyt a Velencei Bizottság Véleményére helyezem, és ahhoz kapcsolódóan utalok a Határozat megállapításaira, azonban nem kerülöm meg a Határozatnak a Negyedik módosítástól független megállapításai bemutatását és értékelését sem.

16. Vélemény 20. pont.
17. Vélemény 36. pont.
18. Határozat I. fejezet CP. pont, továbbá: II. fejezet 56. pont.
19. Vélemény 45-47. pont.
20. Határozat II. fejezet 45. és 50. pont.
21. Vélemény 53. pont.
22. Vélemény 57. pont.
23. Vélemény 61. pont.
24. Vélemény 65. pont.
25. Határozat II. fejezet 55. pont.
26. CDL-AD(2012)001. Opinion on Act CLXII. of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges, and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary; adopted by the Venice Commission at its Plenary Session (Venice, 16-17. March 2012. para. 118.
27. Vélemény 69. pont.
28. Lásd Vélemény 74. pont.
29. Határozat I. fejezet AZ. pont.
30. Vélemény 77., s azt követő pontok.
31. A Bizottság megfogalmazásában: *consistent pattern* (Vélemény 81. pont).
32. Vélemény 79. pont.
33. Vélemény 87. pont.
34. Vélemény 90. és 98. pont.
35. Határozat II. fejezet 19. pont.
36. Határozat II. fejezet AP. pont.
37. Lásd fent I. 2. pont.
38. Vagyis: „Az érvelés nem követhető” – Vélemény 108. pont.
39. Határozat I. fejezet AO. pont és II. fejezet 15. pont.
40. Vélemény 113. pont.
41. Határozat II. fejezet 17. pont.
42. Határozat II. fejezet 5. pont, és III. fejezet 72. pont első albekezdés.
43. Határozat II. fejezet 20. pont.
44. Vélemény VI. fejezet.
45. Vélemény 129. pont.
46. Vélemény 133. pont: „*Elections...would become meaningless if the legislator would not be able to change important aspects of the legislation...*” Ugyanígy fogalmaz a Határozat II. fejezet 8. pontja.
47. Határozat II. fejezet 8. pont.
48. Vélemény 136. pont.
49. Határozat II. fejezet 17. pont.
50. Vélemény 141-147. pont.
51. Határozat II. fejezet 58. pont.
52. Az Alkotmánybíróságnak rendes bírói felterjesztés esetén az elbírálásra rendelkezésére álló határidő 30 nappól 90 napra emelése – Vélemény 115. pont
53. Különösen élesen megfogalmazva: Határozat III. fejezet 70. pont 5. albekezdés.

Deák Dániel

A TULAJDON HÁBORÍTATLAN GYAKORLÁSÁHOZ FÜZŐDŐ JOG MEGSÉRTÉSE A KÖZSZOLGÁLATI VÉGKIELEÉGÍTÉS MEGADÓZTATÁSÁVAL

N. K. M. MAGYARORSZÁG ELLENI ÜGYE

1. ADÓZÁS, TULAJDON ÉS TÁRSADALMI KÖLTSÉGEK

Magyarország a politikai többség által követett gyakorlat miatt az utóbbi hónapokban fokozott mértékben ütközik a jogvédőkkel nemzetközi fórumokon. Az Európa Tanács monitoring eljárást helyezett kiállításba, az Európai Parlament a magyar alkotmányos rendet lényeges pontokon bíráló határozatot fogadott el, az Európai Bizottság újabb és újabb területen nyit frontot jogsértési eljárások megindításával. Ebbe a sorba illeszkedik a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságnak nem egy döntése, amellyel az utóbbi hónapokban elmarasztalta Magyarországot. Az alábbiakban a problémás esetek közül egy témát emelünk ki: ez a konfiskáló hatású (rejtett kisajátítást eredményező) adóztatás kérdése, amely különös figyelmet érdemel. Ezt bemutatandó, a címben említett jogesetet tárgyaljuk, és törekszünk arra, hogy feltárjuk a bírósági döntés hátterét. A Magyarországon hivatalban lévő kormányzat által alkalmazott szokatlan és az európai jogrendbe nem, vagy nehezen beilleszthető szabályozási eszközökhöz sorolható olyan adó alkalmazása, amely a megszerzett jövedelmet lényegében teljes egészében elvonja (sőt, a kivetett teljes közteher mértéke akár a 100%-ot is meghaladhatja). Az ilyen fiskális eszköz a ténylegesen kiváltott hatások alapján aligha tekinthető adónak.

Az adóztatás a terhek megosztásának eszköze az állam és polgárai között. Alkotmányos szempontból az adóztatás lényegét az fejezi ki, hogy az adóztatás aktusával az állam elismeri a magántulajdont, hiszen az állam csak azt a vagyont vagy jövedelmet adóztathatja meg, amelyik nem az államot illeti meg, vagyis magántulajdon. Éppen az volt az államszocializmus problémája e téren, hogy a magántulajdont és tőkepiacokat csak a periférián elismerő népgazdaság főszereplője az állami vállalat volt, amelynek megadóztatása azonban korántsem volt nyilvánvaló.

Ellenkezőleg: az állam tulajdonosként – és nem adóztató hatóságként – tarthatott igényt a vállalatai által megtermelt új érték jelentős részére.¹ Ezt következetesen fejezte ki pl. az NDK jogrendje azzal, hogy a vállalati jövedelemszabályozás eszközeként nem adókat (Steuern) alkalmazott, hanem normatív rendbe nem illeszthető elvonási eszközöket (Abgaben). A szovjet gazdaságirányítási rendszer sem ismerte a vállalati nyereségadóztatást. Helyette a nyereség állami eszközökkel megvalósuló központi megosztásáról, kiszámításáról volt szó (отчисление от прибыли).²

Azt gondoltuk, a központi tervgazdaság leépítése óta egyszer s mindenkorra megszabadultunk a polgári normákat meghaladó állami beavatkozással együtt járó problémáktól. A hivatalban lévő magyar kormány nonkonformista eszközei azonban nem egy tekintetben a polgári állam szakítópróbáját jelentik. Ennek példája a konfiskáló hatású adó, de ebbe a sorba illeszkedik pl. a magán-nyugdíjpénztári vagy állami elvonása, a hatályos bankkölcsön-szerződések utólagos felülírása a végtörlesztés lehetőségének törvényi előírása révén, ágazati különadók (ún. Robin Hood-adók) alkalmazása, vagy drasztikus és előkészítés nélküli hatósági árszabályozás bevezetése az energiaszektorban (rezsicsökkentés).

Mivel a tulajdonjog a társadalmi elismerés terméke, a tulajdonosnak számolnia kell korlátokkal. Jogaink gyakorlásának vannak társadalmi költségei, aminek fedezéséből a tulajdonosnak is részt kell vállalnia. Ennek alapvető formája az adózás, ami azonban nem lehet nyakló nélküli. Az adótörvényhozónak egyensúlyt kell találnia a társadalmi terhek előírása, valamint a tulajdonszabadság egyéni korlátozásának módja és mértéke között. Az adóztatás nyilvánvaló korlátja az, hogy az államnak nem illik elvonnia a tulajdoni tárgyak hasznosításából nyerhető haszon felét vagy annál többet. Ha szükséges lenne az, hogy az állam polgárait indokolt esetben a szokásosnál

nagyobb mértékben kötelezze vagyoni hozzájárulásra, akkor a közvetlen elvonás nem adójogi társadalomirányítási módszerét kell választania.

Előfordulhatnak olyan rendkívüli helyzetek, amikor pl. a 2008-ban globálissá váló pénzügyi válság kezelésének egyik eszközeként a vezető banktisztviselők jutalmait Franciaországban vagy az Egyesült Királyságban ideiglenesen 50%-os mértéket meghaladóval sújtották. Magyarországon erre a közszférában kifizetett nagy összegű végkielégítések esetében került sor. Mostanra azonban kiderült: a magyar állam nem olyan eszközt alkalmazott, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményével (EJEE) összemerőve jogszerűnek bizonyult volna.

A jelen dolgozatban tárgyalt ügyön kívül a strasbourgi bíróság azóta még egy ilyen ügyben hozott ítéletet, amely a magyar államra nézve szintén elmarasztaló, és az indokolás is lényegében megismétlődik [*Gáll Magyarország elleni ügye*, 49570/11, Strasbourg, 2013. június 25.]. További hasonló döntések is várhatóak még. Az Emberi Jogok Európai Bíróságát (EJEB) megelőzően a magyar Alkotmánybíróság (AB) is foglalkozott a kérdéses adóval, ráadásul kétszer is. Megnyugtató megoldásra mégsem juthatott, mert mire másodszor is nekifogott volna a kérdéses adótörvény alkotmányos felülvizsgálatának, a törvényhozó már jelentősen korlátozta az AB hatáskörét.

2. AZ EJEB DÖNTÉSE

Az EJEB szerint megállapítható, hogy a jogvita tárgya a tulajdon, ideértve a jogos vagyoni várakozásokat is, mint pl. a végkielégítés. A közbizalom megtörése megzavarhatja a tulajdon háborítatlan élvezetét. A jó kormányzás alapja a hosszú távon érvényesülő kölcsönös bizalom, ami nélkül nem várható el a köztisztviselőtől lojalitás sem (37. §). A tulajdonba való beavatkozás nem feltétlenül jogszerűtlen, bár a konkrét esetben számos probléma vethető fel – amint ezt a két egymást követő, elmarasztaló magyar alkotmánybírósági ítélet is mutatja –, mint pl. hogy az adójogi rendelkezés keresztezi a munkajogi mechanizmus érvényesülését, az alkalmazott adómérték konfiskatórius, vagy ilyen probléma a vizsgálható hatály is (54. §). A beavatkozás ugyan általánosságban elfogadható (igazságérzet, költségvetési szempontok), a konkrét esetben azonban nem igazolható, aránytalan, mert az egyedi adózó nem okozója a törvényhozó által fölvetett problémáknak (59. §).

Az EJEB észrevételezte, hogy az EU Alapvető Jogok Kartájának a szociális biztonsághoz való jog-

ról szóló 34. cikke jogvédelmet foglal magában a munkaviszony megszűnése esetére is (70. §). A hivatkozott 34. cikk (1) bekezdése elismeri és védi a szociális ellátáshoz való jogot egyebek mellett a foglalkoztatás elvesztése esetére. Az adóztatás meghatározott csoportra nézve túlzott terhet rótt, ami aránytalansághoz vezet, vagyis a jogalkotó által alkalmazott eszközök nincsenek összhangban az általa kitűzött célokkal (72. §). Az aránytalanság problémája abból fakad, hogy az adóztatás révén megvalósuló beavatkozás ésszerűtlen, amennyiben az alkalmazott adómérték sokkal magasabb lett a jogviszony megszűntetésekor, mint volt akkor, amikor a jövedelemszerző tevékenység elkezdődött (74. §). Szintén aránytalansági probléma: miközben az adózó jóhiszeműsége nem vonható kétségbe, az adóztatás szerzett jogokat sértett, és megfosztotta az adózót a munkaviszony megszűntetése után az anyagi biztonságtól, amire pedig szüksége lett volna egészen addig, amíg ismét képzettségének megfelelő munkát talál (75. §).

3. TULAJDONSZABADSÁG ÉS JÓ KORMÁNYZÁS

A magyar Alkotmánybíróság a jó erkölcsökre való hivatkozás alaptalanságát [184/2010. (X. 28.) AB határozat, III. 4.2.], valamint a munka- és adójogi szabályok közötti összhang hiányát (III. 5.3.) rótt a törvényhozónak. Elmarasztalóan foglalkozott az Alkotmánybíróság az adómérték konfiskáló jellegével is (mialatt az adó mintegy elkobzás eszközévé válik; lásd szintén III. 5.3.), és külön problémaként hozta föl az AB a visszaható hatály indokolatlan alkalmazását (II. 4.2.). Az EJEB ehhez képest a tulajdon háborítatlan gyakorlásához fűződő jog megsértésének kérdését vizsgálta, amit a magyar AB hatáskörének szűkítése miatt nem tehetett meg. Mivel azonban az EJEB számára is kulcskérdés az alapvető jogok csorbításának igazolhatósága, ezen belül a jogszerűség, továbbá az arányosság kérdése, érvelése során a magyar AB-hoz hasonló irányt követett, amikor jogszerűségi, ill. arányossági problémákat vizsgált.

A magyar eljárásokhoz képest újdonság az, hogy az EJEB fölvetette a szociális biztonság megsértésének lehetőségét. Hangsúlyozta, hogy a végkielégítés természeténél fogva nem csupán anyagi javakat jelent, mivel a végkielégítéshez való jog a szociális biztonság elengedhetetlen alkotóeleme (39. §). A különadó eltúlzottnak tekinthető azért is, mert alkalmazása lehetetlenné tette a végkielégítés azon fon-

tos funkciójának betöltését, hogy a munka világába való újbóli beilleszkedést segítse (68. §). Az EJEB szerint a bírósági vizsgálat folyamán bebizonyosodott, hogy a különadó a társadalmi igazságosság érvényesítésének alkalmatlan eszköze, ezért a közérdekre való hivatkozás alaptalan. A különadó megfosztotta az érintetteket azon szerzett joguktól, hogy a végkielégítést a társadalmi beilleszkedés megkönnyítésére használhassák fel. Nem foszthatják meg különös és kényszerítő ok nélkül törvényes várakozásaiktól azokat, akik a törvényes szabályozásban bízva jóhiszeműen jártak el (75. §). Erre különös tekintettel következtetett az EJEB arra, hogy az adóteher túlzott, ill. hogy a munkaviszony megszűnéséhez kapcsolódó adószabály indokolatlanul sértett meg szerzett jogokat.

Ezzel összefüggésben a strasbourgi fórumon hangsúly kerül a jó kormányzás szempontjára is. Eszerint a köztisztviselői jogviszonynak hosszú évek során át kell jól működnie, amit az újonnan bevezetett adó kellőképpen nem igazolható módon megzavart. Az EJEB szerint nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a jogos várakozást, hogy a közszolgálati viszony alapvető szabályai hosszú távon lényegében változatlanok. A jó kormányzás alapja a kormányzó és kormányzott közötti bizalom. Ennek megtörése folytán nem várható el a közszolgálatban egyébként megkívánható fokozott hűség és odaadás (37. §).

A magyar Alkotmánybíróság érvelése az absztrakció magasabb szintjén van (mint ugyanezen fejezetben fentebb láttuk: a jó erkölcsökre való törvényhozói hivatkozás kontraproduktív, az adószabály nincs összhangban a munkajogi szabállyal, a konfiskatórius adómérték alkalmazása alkalmatlan társadalomirányítási eszköz, amihez társul a visszaható hatály helyes alkalmazásának problémája). Az emberi méltóság védelmének vizsgálata ennyit tett lehetővé az AB számára. Mivel a magyar Alkotmánybíróságot a hatályos alkotmányos rend kalodába zárta, különös nehézséget jelentett a magyar bírák számára az adójogi problémát összefüggésbe hozni az emberi méltóság konkrét megnyilvánulásaival. Így a magyar bírói fórumon nem volt lehetséges kitérni a tulajdon háborítatlan élvezetéhez és a szociális biztonsághoz való jog megsértésének különös problémáira.

A magyar AB az aránytalanság tilalma olyan durva megsértését vélte fölfedezni, hogy azt ténylegesen összefüggésbe hozhatta az emberi méltóság vé-

delmével, utalva arra, hogy ilyen kirívó jogkorlátozásra az alkotmánybírák megítélése szerint konszolidált viszonyok között nem kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság szerint az adózó cselekvési autonómiájának anyagi alapját a különadó mértéke és időbeli hatálya együttesen súlyosan veszélyezteti. Ha erre elfogadható indok nélkül kerül sor, akkor az állam illetéktelen beavatkozást valósít meg, ami alkotmányosan nem megengedhető [37/2011. (V. 10.) AB határozat, III. 4.2.5.].

Az alkotmányosan védendő tulajdon a partikuláris (egymástól elkülönített egyedi) javak világa. A strasbourgi bíróság ugyanakkor közelít az egye-

temes értékek felé is, amikor fölveti a jó kormányzás követelményét. Itt nem csupán az egyes ember életminőségéről van szó, hanem a jogrendszer összetartó erejéről, egységéről. Az EJEB kiemelte a jó kormányzással összefüggésben a bizalom és hűség kategóriáit is. Az EJEB számára alapvető szempont az, hogy csak hosszabb időskoron lehet föltárni a jogsérelem lényegét. Erre a strasbourgi bíróságot az a meg-

fontolás indíthatta, hogy a jogállamiság csak akkor érvényesülhet, ha a jogviszonyok alakulása hosszú távon kiszámítható. A magyar bírói fórum nem vehette föl a jogállamiság kérdését, mert ezzel hatáskörét túllépte volna. Így viszont a magyar bíróság csak a pillanatnyi helyzettel foglalkozhatott.

Hegel kapcsolta össze először a kötelesség-etikát a hasznosság-etikával. Előbbi esetben az etika univerzalista-egyetemes oldalát emelhetjük ki, utóbbi esetben annak konkretizáló-partikuláris (részlegességben megmutatkozó) oldalát. A társadalmiságból fakadó sebezhetőség akkor küzdhető le, ha megvalósul a törvény előtti egyenlő bánásmód, valamint a másik ember személyének kölcsönös elismerése (szolidaritás).³ Ekkor lehetségessé válik a választás szabadsága (egyenlő elbánás), ill. az önzésen való túllépés (szolidaritás), másként fogalmazva kibontakozhat a negatív, ill. pozitív szabadság.⁴

Jogegyenlőség és emberi méltóság az alkotmányosság rendszerszintű elvei. Előbbi (emberi méltóság) iránytű ahhoz, hogy egyfajta jogi realizmus nézőpontjából felmérhető legyen: miként védhetők alkotmányos jogok és törvényes érdekek, miként jut valaki hozzá a boldogulás részleges, de fontos értékeihez, pl. a szociális biztonsághoz vagy a tulajdon háborítatlan élvezetéhez. Olyan helyzetekről van szó, amikor a jogok és kötelességek elosztása egyedi jogviszonyokban mérhető fel.

Utóbbi (jogegyenlőség) esetén nemcsak arról van szó, hogy az egyes helyzetekben a disztributív (szétosztó) igazságosság szempontja érvényesül-e (ennek fogalmáról lásd a 6. pontban alább). Az is kérdés, hogy a jogban olyan történések valósulnak-e meg, amelyek a jogrend egységét szolgálják. Az egyedi helyzetben meghozott döntések nemcsak konkrét ügyekre érvényesek, hanem érvényük kihat az egyedi esetek rendszerbe való szerveződésére is. Ez rendszeren akkor biztosítható, ha érvényesíthető a jogegyenlőség, amit következetesen számon lehet kérni minden egyes esetben. Az adószabályok alkotmányos vizsgálatának hozzárendelése az egyik oldalhoz (emberi méltóság), miközben a bíróság meg van attól fosztva, hogy a másik oldalról bemérhető értékrend felől (jogegyenlőség) is végezne vizsgálatot, torzított eredményez. Ez a legfőbb oka annak, hogy a magyar Alkotmánybíróság két egymást követő döntése – bár sok szempontból elismerést váltott ki –, nem oszlathatta el a kétségeket.

4. AZ EGYENLŐSÉG MINT RENDEZŐELV

A magyar Alkotmánybíróság ugyan utal arra az alkotmányos alapértékre, hogy az államnak polgárait egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie [184/2010. (X. 28.) AB határozat, II. 3.2.], a 98%-os különadó vizsgálatát azonban nem hozza összefüggésbe a hátrányos megkülönböztetés tilalma alkotmányos elvével (erre csak Lenkovics Barnabásnak a korábbi AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában találunk példát). Ezt az Alkotmánybíróság második határozatában érdemben már nem is teheti meg, mert az egyetlen rendelkezésére álló lehetőség ekkor legfeljebb az emberi méltóság materiális értékével való összefüggés keresése. Találunk ugyan a jogegyenlőség eszméjére való utalást azzal összefüggésben, hogy kezelhetők-e megkülönböztetendő módon azon adózók, akiknek jövedelme állami forrásból származik [37/2011. (V. 10.) AB határozat, III. 4.1.2.], annak alkotmányos vizsgálatára azonban mégsem kerül sor, hogy a konfiskáló hatású adó mint a rejtett kisajátítás eszköze hogyan hozható összefüggésbe az önkényes megkülönböztetés tilalmával, és ez hogyan vezet önmagában a jogegyenlőség alkotmányos értékének megsértéséhez.

Az egyenlőség mint rendszerszinten megjeleníthető rendezőelv különös jelentőséghez jut akkor, amikor összehasonlítható helyzetek értékeléséről van szó, továbbá annak vizsgálatáról, hogy a jog megfelel-e a szabályozás következetessége követelményének. Elemeiben ez felbukkan az AB eljárásában, így pl. akkor, amikor a jövedelemküszöb alatti és feletti jövedelmek megkülönböztetéséről van szó, vagy Kiss László párhuzamos indoklásában a 2010 előtti és a 2010-es időszakra vonatkozó visszaható szabályozással érintett helyzetek megkülönböztethetőségéről (II. 5.). A diszkriminációtílalom olyan aspektusa, mint a fordított hátrányos megkülönböztetés problémája már valóban olyan kérdés, amelynek kifejtése során a vizsgált adószabályt hozzá lehet mérni az egyenlőségeszményhez, ezt azonban az Alkotmánybíróság nem fejtette ki (lásd erre a 10. pontot).

Az Alkotmánybíróság eljárása helyesítható abban, hogy a 98%-os különadó kérdését nem hozza összefüggésbe a köztulajdon védelme kérdésével [37/2011. (V. 10.) AB határozat, III. 4.2.4.]. A rendszerváltozást követően a köztulajdon fokozott védelmének követelménye amúgy sem tartható fenn. Helyette a kiindulópont polgári viszonyok között csak az lehet, hogy köz- és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Egy olyan vizsgálat, amely e követelménynek a 98%-os különadóval való megsértésére irányult volna, lehetőséget teremtett volna arra, hogy az AB eljusson az önkényes megkülönböztetés problémájához is, de ezt hatáskör hiányában nem tehette meg.

Ha csupán partikuláris értékekre hivatkozunk, vagyis az egyes esetekben tanúsított magatartások jogszerűségét önmagukban vizsgáljuk, fontos felismerésekhez juthatunk ugyan, de csak a jog statikájához jutunk el. A jog dinamikája csak rendszerszemléletben tárható fel. Ehhez egy bírói fórumon akkor közelíthetünk, ha a bíróság egymástól különböző ügyeket sorozatban hozzámérhet állandó sztenderdekhez. A magyar Alkotmánybíróság számára sem lenne lehetetlen a partikuláris értékek világába beszorított állapotból kilépni, ha adóügyek vizsgálatában is képes lenne az egyenlőség eszményét mozgósítani, miközben a nemzetközi jogban általánosan elismert elvekhez folyamodna, amelyek elsőbbségét a hatályos magyar alkotmány is elismeri. Hasonlóképpen történik ez Hollandiában, ahol alkotmánybíróság hiányában is érvényesíthető a jogi konzisz-

MEGNYUGTATÓ MEGOLDÁS-
RA MÉGSEM JUTHATOTT,
MERT MIRE MÁSODSZOR IS
NEKIFOGOTT VOLNA A KÉR-
DÉSES ADÓTÖRVÉNY ALKOT-
MÁNYOS FELÜLVIZSGÁLATÁ-
NAK, A TÖRVÉNYHOZÓ MÁR
JELENTŐSEN KORLÁTOZTA AZ
AB HATÁSKÖRÉT.

tencia (következetesség) értékelési szempontja azáltal, hogy az eljáró nemzeti bíróság közvetlenül a jogegyenlőség nemzetközi jogilag elismert elvéhez fordul.

Ehhez persze azt a kérdést is föl kellene vetni, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert elvei – azon túlmenően, hogy a hazai joghoz képest elsőbbséget élveznek, és hazai jogszabályban való kihirdetésükre nincs szükség – magukban foglalhatnak-e közvetlenül alkalmazható rendelkezéseket. A közösségi jog bizonyos forrásai tekintetében a helyzet a 26/62. *Van Gend en Loos* ítélet óta egyértelmű, igaz, a közösségi jog nem nemzetközi jog, hanem sajátos módon közvetlenül alkalmazható a belső jogban. Az alkotmányos szabályozás egyik lehetséges kiindulópontja az alkotmány alapjogi fejezetének élére helyezni az emberi méltóság védelmét, a másik lehetséges kiindulópontként pedig a diszkrimináció-tilalmat. Előbbire példa a német, utóbbira a holland alkotmány. A holland jog monista felfogása annyit jelent, hogy a hazai jog helyét csak a nemzetközi jogrendbe beillesztve lehet föllel-
ni, e felfogás szerint ugyanis a valóságban csak az egységes nemzetközi jogrend létezik, amelynek a hazai jogok csak ehhez igazodó kiterjedései.

Ebből következően a nemzetközi jog egyes rendelkezései, pl. az EJEB alapvető emberi jogokat közvetlenül érintő szabályai a holland igazságszolgáltatási rendszerben minden személyt közvetlenül köteleznek, vagyis közvetlenül alkalmazhatók. Az alapvető emberi jogok tekintetében a holland bíróságok a holland törvényt hozzámérhetik a nemzetközi joghoz, és konkrét ügy eldöntésére vonatkozóan ebből következtetést vonhatnak le (holland alkotmány 94. cikke). A törvények felülvizsgálatának itt említett jogosítványa nemcsak a bíróságokra, hanem minden holland hatóságra, így az adóhatóságra is kiterjed. A parlament által megalkotott törvények ugyan hatósági eljárásban nem mérhetők hozzá az alkotmányhoz (120. cikk), de a nemzetközi joghoz igen, amelynek rendelkezései a monista felfogásban elsőbbséget élveznek.⁵

5. MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK

A magyar Alkotmánybíróság 2011. május 6-án meghozott döntésével visszamenőleges hatállyal érvény-

telenítette azt a törvényi rendelkezést, amely a közszolgálatból visszavonulók végkielégítését a 2005. január 1-jétől megszerzett jövedelemre visszamenő hatállyal sújtotta konfiskáló hatású jövedelemadóval, nem kifogásolta azonban az adott körülmények figyelembe vételével (2010. november 20-tól jelentősen szűkült az Alkotmánybíróság hatásköre) a 2010. január 1-jétől megszerzett jövedelem konfiskáló hatású megadóztatását [37/2011. (V. 10.) AB határozat, III. 4.2.6.]. A bevezetett különadó ugyan csak szűk körre vonatkozik (kedvezményezettitől függően kétféle, ill. 3,5 millió forintos határérték fölött), annak mértéke azonban sokkoló. Jellemző, hogy az adófizetési kötelezettség esedékessége idején már

nincs munkaviszonyban az érintett adózó, vagyis nincs kifizető, kifizető hiányában pedig a kedvezményezettnek nemcsak a 98%-os jövedelemadót kell megfizetnie a törvényi küszöböt meghaladó jövedelemre, hanem a 27%-os egészségügyi hozzájárulást is. Az adóztatás tehát messze meghaladja a 100%-os mértéket. Ilyen adóteher valószínűleg unikális a jogtörténetben.

Ugyancsak 2010. november 20-án lépett hatályba azon alkotmánymódosítás, amelynek megfelelően a közpénzből finanszírozott jövedelem megadóztatására vonatkozó szabályt be lehet vezetni visszamenőleges hatállyal olyan jövedelemre vonatkozóan, amelyet a hatályba lépést megelőző öt évben szereztek. Hasonló szabályt már az alkotmány korábbi módosítása is tartalmazott, ugyanis 2010. augusztus 19-i hatállyal bevezették azt, hogy visszamenőleges hatállyal meg lehet adóztatni azt a jövedelmet, amelyet a hatályba lépést megelőző évben szereztek, és amelyet a jó erkölcsökkel össze nem egyeztethető módon fizettek ki. Ez utóbbi szabályt azonban az Alkotmánybíróság egy korábbi döntéssel szintén visszamenőleges hatállyal [184/2010. (X. 28.) AB határozat] 2010. október 26-án megsemmisítette.

Túl azon, hogy a különadóról szóló rendelkezés nem volt összhangban a munkajog által objektív kritériumok mentén előírt, kötelezően követendő mechanizmusokkal, nyilvánvalóan nem volt szabad érintetlenül hagyni olyan törvényi rendelkezést, amelyből egyenesen következik azon törvényhozói feltételezés, hogy a magyar állam valamely szerve nem lett volna képes lényeges kérdésben a jó erkölcsökkel összeegyeztethető módon döntéseket hozni. Ez a jogállamba vetett bizalom olyan mértékű megrendítésére alkalmas, amely messze túlmegy az egy-

mással versengő politikai pártok által gyakorolt hatalom megengedhető keretein.

A visszaélésszerű kifizetéseket az Alkotmánybíróság a joggal való visszaélés problémájával hozza összefüggésbe. Felhozható kifogásként e tekintetben az, hogy a 98%-os különadó nem alkalmas eszköz a visszaélés megakadályozására, vagy az elszenvedett társadalmi sérelem orvoslására [184/2010. (X. 28.) AB határozat, III.5.3.], de az is, hogy a közpénzzel való ésszerű gazdálkodás érvényesítésének sem megfelelő eszköze [37/2011. (V. 10.) AB határozat, III. 4.2.4.]. Az Alkotmánybíróság nem mondja ki, de nehéz lenne eltekinteni olyan következtetés levonásától, hogy a 98%-os különadót megalkotó törvényhozó szerint a visszaélésszerű kifizetésekért nem csupán egyes tisztviselők hibáztathatók, hanem föl kell vetni az állam működése kérdését. Az alkotmányossági vizsgálat szempontjából nem az a kérdés, hogy a visszaélések ténylegesen milyen mértéket értek el, hanem az, hogy jogállamban meddig lehet elmenni a politikai ellentábor, ill. az általa működtetett államszervezet bírálataiban oly módon, hogy az ne feszítse szét a jogállami kereteket. A jó erkölcsök vélt megszegésére vonatkozó törvényhozás ezt a jóhiszeműségi küszöböt lépte át, ami miatt a különadóról megalkotott törvényi rendelkezés nem is tekinthető alkotmányosnak.

A második alkotmánybírósági döntést követően újabb törvény született, amely 2011. május 13-án lépett hatályba, és amely előírja a különadót immár az alkotmánybírósági döntés által megengedett határok között (tehát azon jövedelemre vonatkozóan, amelyet 2010. január 1-jétől szereztek meg). Fölmerült az alkotmánybírósági döntést követően azon sajtós probléma, hogy milyen jog vonatkozik a 2010. december 30. – 2011. május 14. közötti időszakban beadott bevallásokra (a különadóról rendelkező, a korábbi alkotmánybírósági döntést követő helyesbítő törvény december 30-án lépett hatályba, a második alkotmánybírósági döntést követő helyesbítő törvény pedig május 14-én). Lehetséges érvelni azzal: a megjelölt időszakra vonatkozóan nincs érvényben különadózásra kötelező hatályos törvény. Ennek oka az, hogy az Alkotmánybíróság kétszer is megakadályozta a különadóról szóló visszaható hatályú jogalkotást. Kérdés csak az, milyen szabály tekinthető visszaható hatályúnak.

Abban az Alkotmánybíróság 2011. május 6-i döntése eligazít bennünket, hogy az adóbevallással lezárt időszakot megelőző időben megszerzett jövedelemre nem lehet utólag adójogi kötelezést rendelni. Nem világos azonban az, hogy mikor tekinthető egy időszak adóbevallással lezártnak: vajon május 20-tól-e, vagyis az adóbevallás benyújtásának határidejétől, vagy azon korábbi időponttól-e, amely ja-

nuár 1. és május 20. közé esik, amikor is az adózó bevallását ténylegesen benyújthatja. E tekintetben későbbi jogviták nem zárhatók ki.

6. ANYAGI ÉS ELJÁRÁSHOZ KÖTÖTT IGAZSÁGOSSÁG

Ha a jóléti állam nem tud az elvárásoknak megfelelően teljesíteni, nem tudja betölteni alapvető funkcióját: nem képes a megtermelt érték újraelosztását a disztributív (szétosztó) igazságosság elvei szerint hatékonyan megvalósítani. Disztributívnak mondható az olyan igazságosság, amelyet gyakorlatilag kivitelezhetőnek gondolunk, mert a társadalmi jólét (ami nem más, mint a boldogság elanyagiasodott változata) elemi egységekre bontható, ezáltal mérhető, és a nagy társadalmi csoportok között szétosztható. Az igazságosság ekkor szubsztantív, vagyis a dolog lényegét, az ügy érdemét érintő. Ezt a jogász oly módon fejezi ki, hogy az állami szervek igazságosságra való törekvését ún. anyagi jogi elvek közé tereli (ennek magyarázatát a következő bekezdés adja meg).⁶

A jóléti állam működése mutatkozik meg pl. a progresszív jövedelemadózáásban, regionális fejlesztési politikában stb. Lehetséges olyan közpénzügyi politika, amelynek jegyében a törvény előtti egyenlőség elvont mércéjét alkalmazzák különböző csoportokra, eltekintve a közöttük amúgy meglévő valós különbségektől. Az újraelosztás anyagi elvét jelenti viszont pl. az, hogy a jólét bizonyos szintje felett nem jár állami támogatás, viszont pl. a halmozottan hátrányos helyzetűeknek nem vagy kevesebb adót kell fizetniük.

A jóléti állam által elosztott javak többnyire kizárólagosak, vagyis egyesek minél többet fogyasztanak belőlük, másoknak annál kevesebb marad belőle. Lényegében az ipari tömegtársadalom termékeiről van szó, amelyek többé-kevésbé megbízhatóan mérhetők. Az elosztásra váró javak értéke nem függ attól, hogy e javak (ill. szolgáltatások) kihez kerülnek, hiszen a tömegtársadalomban az igényesek is tömegesek. A jóléti állam válsága alapvetően azzal függ össze, hogy az elosztandó javak mérhetősége egyre súlyosabb nehézségekbe ütközik.⁷ Megjelenik ugyanis olyan különös szellemi teljesítmény, amelynek értékességét a javakat befogadó személyhez fűződő viszony határozza meg. Itt ún. relációfüggő javak jönnek létre. Mivel lényegük szerint nem anyagi természetűek, nem is mérhetők úgy, mint a tömegtársadalom termékei. Következésképpen nem vethetők alá a disztributív igazságosság szempontjainak sem.⁸

A relációfüggő javak csak társas kapcsolatban élvezhetők, és nem is kizárólagosak, sőt, előfordulhat, hogy minél többet fogyasztanak el belőlük, annál értékesebbek lesznek. Pl. az oktatásba be kell vonni a tanulókat, a gyógyításba a beteget, és a nyújtott szolgáltatás akkor válik igazán értékessé, ha interakció jön létre a szolgáltatást nyújtó és azt befogadó fél között. Változásban, sőt fejlődésben lévő kapcsolatról van szó abban a folyamatban, ahogy a munkát kifejti és elismerik. Akár egy fülbesúgott üzleti tanács is ilyen, de még egy szellemi termék, pl. egy regény is, amelynek példányát az olvasó megveszi, de bizonyos értelemben folytatja a művet, amelyet egyébként már megírtak.

A javak személyes kapcsolatokba zárt elismerésének folyamatában már nem az a kérdés, hogy melyek azon anyagi elvek, amelyek mentén a javak eloszthatók (pl. fizessen a használó, vagy éppen ellenkezőleg, kívánatos kiegyenlíteni társadalmi különbségeket), hanem csak az, hogy melyek azok a játékszabályok, amelyek elosztásában az érintett csoportok egymás között meg tudnak egyezni. A disztributív igazságosságot felváltja a procedurális – eljárásokhoz kötött – igazságosság. Nincs szükség egy központi hatalomra, amelyik előre megmondja, mely elvek szerint történhet meg a javak elosztása. Inkább fontos az, hogy az érintettek egymással kapcsolatra lépve kialakítsanak egy közös nyelvet, majd egy irányadó értékrendet, amely ugyan csak kis csoportban érvényes, amelynek révén azonban az elosztás ebben a közegben megnyugtató módon végbemehet.⁹

7. ADÓSZABÁLY ÉS AZ EMBERI MÉLTÓSÁG ALKOTMÁNYOS VÉDELME

Adószabály alkotmányossága Magyarországon jelenleg lényegében csak akkor vizsgálható felül alkotmányos szempontból, ha az adózásra kötelezés összefügg az emberi élet és az emberi méltóság, a magánélethez fűződő jog, a lelkiismereti szabadság és az állampolgári jogok védelmével [vannak egyéb körülmények is, amelyek kifejtése azonban mondanánk szempontjából nem szükséges; lásd erre egészében az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését]. Ha az emberi méltóságot úgy fogjuk fel, hogy az lényünk velünk született sajátja, akkor kijelenthető, hogy feltétlen (csak az élve születéstől függ). E tekintetben az állam alkotmányos kötelessége ennek tisztelete, ill. tisztelésének elősegítése.

Problémát jelent ugyanakkor, hogy adószabály rendkívüli helyzetektől eltekintve nem hozható össz-

szefüggésbe az itt felsorolt alkotmányos értékekkel. Az Alkotmánybíróság második döntésében mégis úgy ítélte meg: pontosan ilyen rendkívüli helyzet áll fenn, amelyben lépnie kell. Az emberi méltóság ugyanis fiskális ügyekben is védendő két esetben: az állam nem avatkozhat magánügyekbe, hacsak a beavatkozás ésszerű indoka nem áll fenn; a létminimum nem adóztatható meg. Mivel a helyzet kivételességéből adódóan nem lehetséges rendszert alkotni, jelenleg nem lehet elképzelésünk arról, hogy miként építhető fel egy olyan feltételrendszer, amelynek alapján a jövőre nézve vizsgálható lenne az adójogi kötelezés alkotmányossága.

Annyit azért tudunk, hogy adószabálytól elvárható a horizontális (vízszintes síkon értelmezhető) és vertikális (függőleges sík mentén elgondolható) méltányosság, továbbá a jogegyenlőség érvényesítése. Az előbbi elv (horizontális méltányosság) szerint elvárható, hogy az adókötelezettség ne térítse el szükségtelenül és indokolatlanul a gazdasági döntéseket az adózást megelőző döntésektől.¹⁰ Az utóbbi elv (vertikális méltányosság) szerint adózás közben érvényesíteni kell a disztributív igazságosság szempontjait.¹¹ Az előbbi elv alkalmazásának logikája az, hogy adózásban az egyenlőkkel egyenlően kell bánni, utóbbié pedig az, hogy akik objektív ismérvek alapján különböznek egymástól, azokra vonatkozóan a fiskális bánásmódnak is megkülönböztetettnek kell lennie. Mindkét elvről elmondható, hogy olyan gazdaságpolitikai követelményeket fogalmaznak meg, amelyek fontosak ugyan, de alkotmányos jogokban közvetlenül nem fejeződnek ki.

A jogegyenlőség kérdésének sajátos kifejezési módja a hátrányos, ill. önkényes megkülönböztetés tilalma, ami igen fontos szempont az adótörvényhozás alkotmányos megítélésekor, a hatályos magyar jogrend szerint azonban ennek vizsgálatára nem terjed ki az Alkotmánybíróság hatásköre. Kérdésként fölmerül: vajon előállhat-e olyan helyzet, amikor az Alkotmánybíróság szükségét látja annak, hogy közvetlenül fölhívja az EJEE 14. cikkébe foglalt diszkrimináció-tilalom elvét, ill. azt a nemzetközi jog általánosan elfogadott elveként kezelve beemeli-e adószabály vizsgálatának körébe. Ennek elvi lehetőségét – mint már említettük (lásd fent a 4. pontot) – a jövőre nézve nem zárhatjuk ki.

Az emberi méltósággal összefüggésben az adójogi kötelezés kapcsán az igazságosság szubsztantív, a jogegyenlőséggel összefüggésben annak procedurális oldala emelhető ki. Az utóbbi évtizedekben jelentős hangsúlyeltolódás ment végbe. A jóléti állam és a javak mérhetősége válságának következtében kétségesse válnak az igazságosság szubsztantív érvénye-

sítésének szempontjai. Ennek következtében nagyobb hangsúly esik a jogrendszer belső egységére és összhangjára, mint a disztributív igazságosság kiterjedt állami programjainak érvényesítésére.¹² Ezt figyelembe véve még hangsúlyosabbá válik egy olyan alkotmányos felülvizsgálati fórum működésének hatásossága, amelyik adókérdéseket alkotmányos szempontból nemcsak az emberi méltóság védelmével hozhat összefüggésbe, hanem kiterjesztheti vizsgálatát a diszkriminációtílalom lehetőségére is.

8. VISSZAHATÓ HATÁLYÚ JOGI SZABÁLYOZÁS AZ ADÓZÁSBAN

A visszaható hatályú jogalkotás az igazságosság kifejezése átmeneti helyzetben. Alapérték a jog uralma, amelyet azonban felülírhat olyan igazságossági szempont, amely elég nyomós ahhoz, hogy kivételesen el lehessen térni a jogállami elvektől. A demokratikus országok gyakorlatában viszonylag sűrűn előfordul visszamenőleges hatályú jogalkotás, egyebek mellett adóügyekben is. Megtörténik pl. az, hogy visszamenőleges hatállyal törvényt alkotnak valamilyen adótervezési lehetőség kiaknázásának megakadályozására. Magyarországon érzékenyebbek vagyunk erre a problémára, mert a jogállam nem annyira kifejezett, mint a régi democráciákban. Ezért az Alkotmánybíróság a nyugaton megszokottnál szigorúbb mércét honosított meg.

A jog pozitivista megközelítésben a szervezett kényszer ígéretét hordozza, és a gyakorlatban annak következetes alkalmazását jelenti.¹³ Természetjogi felfogásban viszont a jog olyan társadalomirányítási eszköz, amelynek alkalmazása során elsőbbséget élvez a törvény feletti jog, a természetes jog, amelyből a tételes jog nyeri erejét. Ezért akár az is előfordulhat, hogy a törvényes jogtalanság veszi át a vezető szerepet az emberi magatartás szabályozásában. Ez rendkívüli lehetőség, de előfordulása nem lehetetlen.¹⁴ Ez történt pl. a náci bűnösöket elítélő nürnbergi perekben. Másfelől viszont rendszertani megközelítésben jog és igazságosság különválnak egymástól, és előbbi igazolásához nincs szükség az utóbbira való hivatkozásra. Jogszerű még az is lehet, ami igazságtalan, és nem szolgálja az emberek javát, de megfelelő eljárásban szűnnek. Pontosabb megközelítésben a jogszerűség megítélésében közömbös szempont az, hogy ami jogos, egybeesik-e azzal, ami igazságos.

A visszaható hatályú jogalkotás nem összeegyeztethető a pozitivista jogeszménnyel, de időnként elkerülhetetlen, vagy legalábbis célszerűségi szem-

pontokból erősen indokolt. Ez különösen igaz az adózásra, ahol az adóbevétel biztosításán túl fontos cél a disztributív igazságosság érvényesítése és a gazdasági stabilizáció is. A 2008-ban globálissá váló pénzügyi válságban alkalmazandó egyik lehetséges fiskális eszköz pl. a bankok utólagos kényszerítése arra, hogy vállaljanak részt a bankmentés költségeiből (*claw back*). Ekkor a pénzügyi kötelezés normatív struktúrája átcsap önmaga ellentétébe, az állami beavatkozás nem csupán utólagos, hanem eseti is: a normatív tartalom megszűnteti önmagát. Ez úgy fejezhető ki, hogy az ex ante irányítási eszközök helyét ex post eszközök veszik át (lásd ennek példáját Amerikában a Dodd–Frank törvény bevezetésekor 2010-ben).¹⁵ Visszaható hatálya van az adóamnesztianak is, amit egyre több országban alkalmaznak, Magyarországon is. Ennek lényege ugyanis az, hogy utóbb meghatározott körben olyan szabályt alkotnak, amelynek segítségével múltban fölmerült adókötelezettség illetékfizetés ellenében eltörölhető.

Megkülönböztetendő egymástól a retroaktív és retrospektív jogalkotás. Előbbi a múltban kezdődött és befejezett ügyekre vonatkozik (pl. az új jogszabály hatályba lépése előtt megszerzett jövedelemre). Utóbbi a múltban elkezdődött, de még be nem fejezett ügyekre vonatkozik (pl. az új adóeljárási szabályt alkalmazni kell a folyamatban lévő ügyekre is, feltéve azonban, hogy az új szabály alkalmazása az adózóra nézve nem jelent hátrányt). Érdekesség az, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlásra szorító elvet a magyar bírósági gyakorlat nem tekinti olyan anyagi szabálynak, amelyre vonatkozna a visszaható hatályú jogalkotás tilalma.

Néha nem egyértelmű, hogy mely esemény vehető ténylegesen számba az adójogi kötelezés szempontjából. Esetünkben pl. fontos lehet figyelembe venni a közszolgálati (köztisztviselői, közalkalmazotti) viszony kezdetét, és megfogalmazni azon elvárást, hogy drasztikus változást eredményező új adókötelezést a közszolgálati viszony megkezdése után már nem lehet bevezetni. Az érintettek ugyanis abban a tudatban léptek be a kapcsolati rendbe, hogy bíztak a szabályozás stabilitásában. Bár a tulajdon háborítatlan élvezetéhez kapcsolódó jog megzavarása szempontjából ez fontos szempont lehet, a visszaható hatályú jogalkotás ilyen szigorú értelmezése vitatható.

Hasonló probléma merül fel szerzett jogok esetén. Ekkor kiemelt szempont lehet az, hogy a szerzett jogokat érintő jogszabályi változathoz kellő átmenetet kell társítani. Az alkalmazkodás nehézségén lehet enyhíteni a *grandfathering* szabályozás technikájával. Ekkor a szerzett jogok által biztosít-

tott helyzetben lévőkre csak lassabban alkalmazhatók az új szabályok, mint azokra, akik lényeges létező jogokat még nem gyakoroltak széles körben.

A visszaható hatályú jogalkotás korlátozása fölveti a törvényhozó hatalom indokolatlan korlátozásának az esetleges problémáját. A törvényhozó ugyanis a maga szempontjából joggal hivatkozhat arra, hogy a törvényhozási hatalom csorbítása az, ha más hatalmi ág korlátozza a jogos felhatalmazással bíró törvényhozást szuverén akarata kinyilvánításában. A törvényhozó hatalom szuverenitásával szembeállítható szempont azonban a hatalmi ágak egyensúlya, sőt a fékek és ellensúlyok harmonikus rendje. Utóbbi (egyensúly) erősebb érvnek tűnik, mint előbbi (szuverenitás), ha arra gondolunk, hogy kellő korlátozás nélkül a mégoly igazolt törvényhozó hatalom sem mentes attól a lehetőségtől, hogy döntése önkényes legyen. Ha ez többször is előfordul, megrendül a jogállam, és oda van a jogegyenlőség és a jog uralma. Ez pedig túl súlyos ár lenne demokráciában, amit a parlamenti szuverenitás tiszteletben tartásáért fizetni kellene.

Mégoly nyomós gazdaságpolitikai ok esetén is meg kell fontolni a törvényhozás által választható egyes eszközök alkalmazását. A Magyarországon mind gyakrabban előforduló törvényalkotási láz sokkal inkább bírálendő, semmint dicsérhető jelenség. Az adótörvények felülírása a gazdasági év közben igazolhatatlan.

9. AZ ADÓZTATÁS FUNKCIÓI

Az adóztatástól egyrészt mindenkor az várható el, hogy bevételeket teremtsen elő közfeladatok pénzelátásához, másrészt pedig az, hogy hozzájáruljon a disztributív igazságosság érvényesítéséhez. Rawls nyomán azt fogalmazhatjuk meg, hogy a társadalmi csoportok közötti különbségek növekedése nem zárható ki, de csak akkor engedhető meg, ha az alapvető szabadságokat minden egyes polgár gyakorolhatja; és ha az adóztatás hozzájárul ahhoz, hogy nem rosszabbodik a legszegényebbek helyzete, sőt az adóztatás elősegíti a társadalmi különbségek enyhítését.

Ha egy állam adópolitikájában a szabadságelv szűk felfogása érvényesül, akkor hangsúlyosan liberális gazdaságpolitikát folytat. Ha viszont az adóztatás megcélazza az adózás utáni anyagi különbségek csökkentését, kiterjedt jóléti állam működésére következtethetünk.¹⁶

Bár a 98%-os különadót olyan kormány vezette be, amely kiiktatta az adóprogresszivitást, a gazdasági liberalizmust kiegészítik az igazságosság korporatív értelmezéséből fakadó szempontok. Eszerint

az állam joga és felelőssége egyes társadalmi csoportok (pl. a jól kereső többgyermekes családok) vagy kiemelt testületek (különféle, egyre szaporodó kamarák) előnyben részesítése másokkal szemben, és ehhez fiskális eszközök felhasználása. Ennek megfelelően a magyar állam törekvése egyes ágazatok eltérítése az új értékek elsődleges elosztásában elfoglalt helyzetükből (pl. ágazati különadók alkalmazásával). A 98%-os különadó a disztributív igazságosság szélsőséges megnyilvánulása, miközben alaphelyzetben a Kormány ezzel ellentétben erőteljesen liberális adópolitikát folytat. Ez már önmagában koherenciaproblémát vet fel, függetlenül a szabályozás, ill. a jogalkalmazás technikai nehézségeitől.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a konfiskáló hatású adó esetében a törvényhozó olyan szabályozó eszközt választott, amely rendkívüli, és ebben a minőségében kétséges az is, hogy alkalmas-e a választott célok elérésére, vagyis hogy a társadalom igazságérzetét kielégítse. Helyesebb lett volna, ha a közvetlen elvonás költségvetési módszerét alkalmazzák (pozitív vagy negatív jövedelemtranszferrek beiktatásával), nem pedig az adórendszer terhelik meg rendkívüli állammal. Az adórendszer hatásos (és hatékony) működésének elengedhetetlen előfeltétele a stabilitás és kiszámíthatóság, amivel viszont nem egyeztethető össze a rejtett államosítás, ill. annak adószabályon keresztül megvalósítandó érvényesítése.

A magyar Alkotmánybíróság párhuzamba állítja a magyar különadót a bankárok jutalmát érintő különadózással [37/2011. (V. 10.) AB határozat, III. 4.2.4.]. Az EJE is érinti a kérdést (58. §). Hozzátehetjük: a bankárok jutalmának különadója megítélésében nem lényegtelen szempont az, hogy a beszédett jövedelmet az érintett állam a bankrendszer feljavítását célzó külön alapba irányította, a magyar adó azonban irányítás nélkül a központi költségvetésbe folyik be. Ennek következtében nyilván kisebb esély kínálkozik a magyar különadó jogosságának igazolására.

10. FORDÍTOTT HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS

A jövedelem megszerzéséhez vezető munkajogi szabályok olyan mechanizmust írnak elő, amelyek érvényesítését a különadó szabályai kellő megkülönböztetés hiányában akadályozzák. Más szóval a kérdéses adószabályok nem elég célzottak, vagyis nem érvényesül a jogalkotással szemben támasztható arányossági követelmény. A közszolgálati végkielégítés feltételeinek megteremtése nyilvánvalóan jogszerű-

en fenntartott viszonyban, a vonatkozó munkajogi szabályokkal összhangban történik. Az adószabály ebbe a harmonikus jogrendbe avatkozik be oly módon, hogy a törvényes mennyiségi küszöb fölötti jövedelmet elvonja, anélkül azonban, hogy érdemi különbséget tenne a küszöb alatti és küszöb feletti helyzetek között [184/2010. (X. 28.) AB határozat, III. 5.3.]. Fordított módon vezet önkényes megkülönböztetéshez (reverse discrimination) az, hogy egymástól különböző helyzetekre vonatkozóan a jogi szabályozás nem eléggé árnyalt, vagyis a jogalkotó a különböző helyzeteket lényegében azonos módon kezeli. Jelen esetben tehát nem pozitív diszkriminációról van szó (hátrányos helyzetűek előnyben részesítése), hanem arról, hogy a jog azonos módon kezel embereket vagy azok csoportjait annak ellenére, hogy létezési feltételeik egymástól különböznek.

A különadó-törvény szerint pusztán mennyiségi kérdés az, hogy a különadó adott jövedelemre kivethető-e vagy sem. Ez nem kielégítő érv ilyen drasztikus intézkedés alátámasztására. Ezért jutott az EJEB is arra a következtetésre (lásd 71. §, 72. §, 75. §), hogy az arányossági követelmény nem teljesül, vagyis a jogalkotó által választott szabályozási eszköz nincs összhangban a jogalkotói céllal (nem foglalkozva itt azzal, hogy a cél egyáltalán helyeselhető-e). Az aránytalansági probléma kiküszöbölhető lenne akkor, ha létezne materiális szempont, amelynek alapján a pusztán mennyiségi megkülönböztetésen túl érdemben különbséget lehetne tenni az egyenes munkajogi szabályok által kiváltott kétféle adójogi mechanizmus között. Ez lehetséges volt 2010. október 28-a, vagyis azon időpont előtt, amikor az Alkotmánybíróság még nem zárta ki a jó erkölcsökre való törvényes hivatkozás lehetőségét.

Alkotmánybírói különvélemény (Kiss László véleménye) szerint egyébként a megkülönböztetés indoka problematikus lehet akkor is, ha formálisan már nem történik hivatkozás a jó erkölcsökre. A konfiskáló hatású adó bevezetésének ugyanis más elgondolható oka nem lehet, mint a törvényhozó azon feltételezése, hogy a jelzett körben adott végkielégítések joggal való visszaélést valósítottak meg. Az a feltételezés azonban, hogy maga az állam hivatalos eljárásában joggal való visszaéléssel terhelt, jogállamban nem engedhető meg. Még nagyobb baj az, hogy ezzel a feltételezéssel szemben az érintettek nem tudnak védekezni, ill. az érintett adózóknak nem volt reális lehetőségük arra sem, hogy elkerüljék a különadó alkalmazásához vezető helyzetet. Ennek következtében a nem eléggé célzott szabályozás problémája átcsap az emberi méltóság megsértésének problémájába. Ily módon kimondható a különadó egészéről, hogy alkotmányellenes. Kiss László

konkrét problémája az, hogy a többségi vélemény szerint eltérően kell megítélni a 2010-es és a 2005–2010 közötti időszakokra vonatkozó szabályozást.

Kiss László párhuzamos indokolásában (II. 5.) azt fejt ki, hogy szerinte az állami jogkorlátozást eredményező visszaható szabályozás mindkét időszakban problematikus, és alkotmányos szempontból kifogásolható. Kiindulópontja: szerinte az emberi méltóság lényeges funkciója az, hogy a politikai közösség tagjainak egyenlőséget kell biztosítani. Nem látja indokát annak, hogy az egyenlő méltóság fényében miért ne kellene egységesen kezelni a 2010-ben és a 2005–2010 közötti időszakban jövedelmet szerzők körét.

Az itt jelzett fejtegetésből az tűnik ki, hogy Kiss László érvelése az emberi méltóság alapértékéből átcsapott az alkotmányosság sarokkövét képező másik alapértékbe, a jogegyenlőségbe. Mivel itt az alkotmányos rend egymástól különböző kétféle megközelítési módjáról van szó, az egyik értékből a másikba való átváltás nem magától értetődő. Kiss László ennek a váltásnak nem adja magyarázatát. A demokratikus politikai közösség tagjainak egyenlő méltóságú személyként való kezelése nem azt jelenti, hogy az emberi méltóság tiszteletét és az egyenlő bánásmód követelményét ne kellene elvileg szétválasztani egymástól. Mint erre fent utaltunk (lásd a 3. és 4. pontokat), az emberi méltóság a jogok és kötelezettségek elosztásának kérdéséhez vezet (ahhoz a kérdéshez, hogy mit adhat a jog a polgároknak), a jogegyenlőség pedig a jogok és kötelezettségek érvényesítésének helyes módjáról szól (vagyis a jogrendszer működéséről). Éppen az itt bemutatott kétféle nézőpont az akadálya annak, hogy a többségi álláspontot kifejező Alkotmánybíróság túlterjeszkedett volna szűkös hatáskörén, és az emberi méltóság fogalmát összekapcsolta volna a egyenlő törvényes elbánás alkotmányos követelményével.

II. ELOSZTÁSI VITA VAGY A JOG HELYES MŰKÖDÉSÉNEK PROBLÉMÁJA?

Az adójogi viták alkotmányos nézőpontból végső soron kétféle irányból közelíthetők meg: a jogok és kötelezettségek elosztása (angolszász nézőpontból: allocation of privileges and immunities), valamint a jogi mechanizmusok működésének helyessége (amerikai, de nemzetközivé vált felfogásban: due process, vagyis tisztességes eljárás) felől. Mindkét irányból feltárható értékek az állami szervek működésének korlátját jelentik. Az első esetben azonban a mindenkori kormánypolitika számára sokkal tágabb moz-

gástér kínálkozik, mivel a vita tárgya a disztributív igazságosság érvényesítése, ami leegyszerűsítve a javak elosztásának a problémája, e tekintetben pedig az állam jelentős mozgásteret élvez.

Az említett egyszerűsítés azért lehetséges, mert élünk azzal a feltételezéssel, hogy a vitatott javak mérhetők, és ennek következtében eloszthatók. Ebből indul ki Arisztotelész és Aquinói Tamás, de ezt az utat követik az utilitáriánusok és a jóléti közgazdaságtan is. Elbizonytalaníthat mégis bennünket az, hogy előbb a jóléti állam, majd a neoliberális közgazdasági és politikai gondolkodás válságba jutásával párhuzamosan a javak mérhetősége is számos területen kétségesé vált. Mint említettük (lásd fent a 6. pontot), a gazdasági teljesítmény immateriális formáinak elterjedése folytán előtérbe kerül a befogadás és értékelés során a személyes kapcsolat, ezzel összefüggésben pedig megjelennek a relációfüggő javak. Ez a folyamat felgyorsul a digitális és globális térben.

Ha a jogvitában elosztási problémát látunk, arra kényszerülünk, hogy ne elégedjünk meg csupán az emberi méltóságra való hivatkozással. Rendszertani szempontból ugyan az emberi méltóság védelme kulcskérdés, az emberi méltóság azonban olyan érték, amely önmagában véve túlságosan elvont. Ennyiben kiegészítendő olyan különös értékekkel, mint az élet és magánélet védelme, lelkiismereti szabadság és állampolgári jogok. Ezen értékek közül valamennyi szerepel mint lehetséges vizsgálati tárgy az Alkotmánybíróság jogosítványaiában, mindez azonban – mint láttuk – még nem elégséges az adójogi vita eldöntéséhez. Ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság valóságos lehetőséget kapjon a fiskális politika alkotmányos értékeléséhez, be kellene vezetnie annak vizsgálatát is, hogy miként érvényesülnek adott jogrendben gazdasági jogok, mint pl. a tulajdonszabadság és a szociális biztonsághoz való jog. A magyar Alkotmánybíróság végül is csak kivételesen jutott ahhoz a lehetőséghez, hogy elmarasztalja a 98%-os különadót, mert az adóztatási funkció rendellenessége és a fordított hátrányos megkülönböztetés problémájához hozzáadódott a visszaható hatályú jogalkotás kérdése. Ezek így együtt – de csak ezek együtt – késztették arra az Alkotmánybíróságot, hogy elmarasztaló döntést hozzon.

Mint említettük, a hivatalban lévő kormány számára igen tág mozgáster kínálkozik a gazdaságpolitikailag értékelhető környezet alakításához. A monetáris politika pl. kevés lehetőséget kínál nemzeti kormány számára az EMS (European Monetary System) közegében (amelyhez Magyarországot az elsődleges közösségi jog fűzi), és a közgazdasági logika sem enged meg következmények nélkül nagy

kilengéseket, hiszen a tőkepiacok azonnal jelzik ítéletüket a folyó államadósság finanszírozásában. A monetáris politikához képest a vállalkozási környezet alakítása vagy a fiskális politika terén egy kormány sokkal többet tehet. Itt van jelentősége az átfogó és részletekbe menő jogi vizsgálatnak. Ezért sajnálatos, hogy a magyar Alkotmánybíróság ettől meg van fosztva, és éppen azért született Magyarország számára hátrányos ítélet a tárgyalat ügyben Strasbourgban, mert az EJEB viszont nem volt korlátozva e szempontok vizsgálatában. Elegendő volt a tulajdonszabadság és a szociális biztonság kérdését fölvetni, és a magyar törvényhozó elvérzett.

Ha a jogvitában a jog mint rendszer helyes működésének problémáját látjuk, az állami szervek jogállami keretek között még kivételesen sem átléphető korlátokkal találják szemben magukat. Amennyiben a magyar Alkotmánybíróság e szempont vizsgálatától el van adóügyekben tiltva, súlyos jogállami deficitet kell megállapítanunk. Látható: mivel az EJEB nem volt elzárva e szempont alkalmazásától, rögtön bevonta a helyes működés (jó kormányzás) problémáját az elemzésbe, és ennek révén az elosztási vitát átalakította a rendszer működése helyességének kérdésévé. Ebből azonnal következett az is, hogy a magyar szabályozás elbukott az emberi jogi (a nemzeti jog felől nézve: az alkotmányosság) vizsgán.

12. ÖSSZEGZÉS

Az alkotmányozás két lehetséges kiindulópontjára a német és a holland alkotmány mutat példát (lásd erre a 4. pontot is):

– „Minden Hollandiában élő személyt azonos feltételek között egyenlő módon kell kezelni. Nem megengedett a hátrányos megkülönböztetés vallás, hitbeli meggyőződés, politikai vélemény, faj vagy nem okán, vagy bármely más okból.”¹⁷

– „Az ember méltósága érinthetetlen. Az államhatalomnak minden módon kötelessége azt tisztelni és védeni.”¹⁸

Valóban el lehet indulni az alkotmányozásban a jogérvényesítés rendje, és a kiosztandó jogok felől is. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat a korai idők-től fogva vegyíti a két alapvető megközelítési módot, amelyek elvileg annyira különböző irányokat foglalnak magukba, hogy egymással lényegében nem békíthetők ki. Az ‘egyenlő emberi méltóság’ fogalmának bevezetésével az AB a méltóság tiszteletét átváltoztatja a jogegyenlőség elvévé, amikor az emberi méltósághoz való jog értelmezése során abból indul ki, hogy a méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. Innét már könnyű eljutni

a diszkriminációtálgomig. Ennek jegyében nemcsak jogalanyokat lehet általanossággban összevetni egymással, hanem sokféle módon különböző helyzete- ket, amiből megállapítható az, hogy az adott szabá- lyozás mennyire következetes [34/1992. (VI. 1.) AB határozat, III. 4.3.].

A hatályos magyar alkotmány eltította az Alkot- mánybírósgot attól, hogy adóügyekben az egyen- lőség szempontját behozza az elemzésbe, mert azt írja elő, hogy adózási kérdések csak az emberi méltóság megsértésével összefüggésében tárgyalhatók. Eközben az emberi méltóság jogának megsértése sem konkretizálható, mert az alkotmányos vizsgálat nem terjedhet ki a tulajdonhoz és a szociális biztonság- hoz való jog vizsgálatára. Ez nemcsak azért sajnála- tos, mert egyoldalúan szűkíti az Alkotmánybírósg hatáskörét, hanem azért is, mert megtöri a korábbi alkotmánybírósgai gyakorlatot, amely az 'egyenlő emberi méltóság' szintetikus fogalmával operált.

Ha a magyar alkotmánybírósgkodás költségvetési politikai, ill. adóügyekben megmutatkozó jelenlegi hatáskörét nézzük, azt mondhatjuk, hogy az alkot- mányossági felülvizsgálat leszűkítése az emberi méltóság elvont szempontjára, valamint a jog helyes mű- ködése vizsgálati lehetőségének kizárása olyan kör- ülmények, amelyek között nem várható el, és nem is várható, hogy megvalósuljon az adójogi törvény- hozás hatásos alkotmányos felügyelete. Ez nyilván azt jelenti, hogy a fékek és ellensúlyok rendszeréből hiányzik egy fontos pillér. E fejlemény értékelése azonban e dolgozatnak már nem lehet tárgya.

JEGYZETEK

1. DEÁK Dániel: Rendszerváltozás a pénzügyi jogban: gon- dolatok a közpénzügyi jog szerkezeti átalakulásáról. *Pénzügyi Szemle*, 1993/6, 459.
2. А. М. РУМЯНЦЕВ, О. Т. БОГОМОЛОВ et al. (eds): *По- литическая экономика*, Том 2 Москва, Экономика, 1982, 323.
3. Jürgen HABERMAS: Morality and Ethical Life: Does Hegel's Critique of Kant Apply to Discourse Ethics? *Northwestern University Law Review*, 1988/1–2, 44.
4. HABERMAS (3. vj.) 46.
5. Hans GRIBNAU: Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in The Netherlands; Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study, *Utrecht Law Review*, 2013/2, 55–56.
6. Serge-Christophe KOLM: Distributive Justice. In R. E. Goodin, Ph. Pettit (eds.): *A Companion to Contem- porary Political Philosophy*. Oxford, Blackwell, 1993, 438–440.
7. Friedrich August HAYEK: *Lecture to the Memory of Al- fred Nobel*, December 11, 1974.
8. Pierre BOURDIEU: Social Space and Symbolic Power. In Donald McQuarie (ed.): *Readings in Contemporary Sociological Theory: from Modernity to Post-modernity*. Englewood Cliffs, 1995, Prentice Hall. (from: Pierre Bourdieu: Social Space and Symbolic Power. *Sociolog- ical Theory*, 1989/1, 324.); Luigino BRUNI – Stefano ZAMAGNI: *Civil Economy; Efficiency, Equity, Public Happiness*, Bern, 2007, Peter Lang, 22–23.; Luk BOUCKAERT: Spirituality in Economics. In Luk BOUCKAERT – Laszlo ZSOLNAI (eds.): *Spirituality as a Public Good*. Antwerpen, 2007, Apeldoorn, Garant, 17–18.
9. F. A. HAYEK: *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 2: *The Mirage of Social Justice*, London, 1976, Routledge & Keagan Paul, 4, 70–71.
10. Richard A. MUSGRAVE: Public finance, The New Palgrave, *A Dictionary of Economics*, 2008, 1057–58.
11. Richard A. MUSGRAVE: *The Theory of Public Finance: A Study in Political Economy*, McGraw-Hill, 1959, 20.
12. DEÁK Dániel: A forma dicsérete. *Magyar Narancs*, 25. évf. 16. sz., 2013. április 18., 58–59.
13. Hans Kelsen: The Law as a Specific Social Technique. *University of Chicago Law Review*, 1941–42, 69 80.
14. Gustav RADBRUCH: Gesetzliches Unrecht und Über- gesetzliches Recht. *Süddeutsche Juristenzeitung*, 1946/1, 107.
15. Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111–203 (H.R. 4173), 124 Stat. 1376.
16. John RAWLS: A Kantian Conception of Equality. In V. HELD. (ed.): *Property, profits and economic justice*, Belmont, 1980, Wadsworth, (from J. RAWLS: A Kan- tian Conception of Equality. *Cambridge Review*, Feb- ruary 1975), 200–205.
17. "Artikel 1: Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discrim- inatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."
18. "Artikel 1 (1): Die Würde des Menschen ist unantast- bar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt."

Szilágyi Emese

SZÓLÁSSZABADSÁG, PLURALIZMUS, FIZETETT POLITIKAI HIRDETÉSEK

AZ ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL EGYESÜLT KIRÁLYSÁG
ELLENI ÜGYE

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban Bíróság) a közelmúltban megszületett Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság döntésében¹ az Emberi Jogok Európai Egyezményével összeegyeztethetőnek találta az Egyesült Királyságban hatályban lévő azon szabályozást, amely szerint rádióban és televízióban politikai hirdetés nem közölhető. A vitatott előírásokkal a jogalkotó célja annak megakadályozása volt, hogy a bőséges anyagi erőforrásokkal rendelkezők aránytalan versenyelőnyre tegyenek szert a társadalmi deliberáció folyamatában a kevésbé tehetősekkel szemben. Az eset elbírálásának folyamán felmerült érvek túlnyomó többsége a politikai egyenlőség és a véleménynyilvánítás szabadságának egymáshoz való viszonyát fejtegeti.

A politikai egyenlőség ideálja ebben a kontextusban ugyanis többet takar a közismert 'egy ember, egy szavazat' elvénel. Magában foglalja, hogy mindenkinek bírnia kell valós lehetőséggel a politikai döntések befolyásolására, azaz politikai nézetei kifejtésére, és arra, hogy egyéni álláspontja mellé támogatókat toborozzon.² Ezek az érvek rávilágítanak a véleménynyilvánítás szabadságának a politikai döntéshozatal folyamatában betöltött kiemelkedő szerepére. Ám a véleményszabadság imént említett értéke könnyedén semmivé válhat, ha súlyos anyagi erőforrásokkal rendelkező érdekcsoportoknak lehetőségük nyílik arra, hogy monopolizálják az „ideák piacát”, aláásva ezzel az eltérő politikai nézőpontok méltányos versenyét. John Rawls ezt a folyamatot a demokrácia eltorzulásaként írta le: egyfajta szabályozott versengésként a különféle gazdasági és érdekcsoportok között, amelynek végkimenetele a nyilvánvalóan egyenlőtlen gazdasági források felhasználására való képességen és akaraton múlik.³

A veszélyt nem csupán elméleti teoretikusok, de a jogalkotók túlnyomó többsége is felismerte, s kivédése érdekében számos államban változatos szabályozási megoldásokat fogadtak el a politikai kampánytevékenységek – úgymint politikai hirdetések megrendelése, politikai célú tevékenység anyagi támogatása, politikai kiadványok terjesztése – szabá-

lyozására vonatkozóan. A rendelkezésekkel kapcsolatban azonban kérdéses lehet, hogy vajon nem ejtenek-e túlfentelt mély sebet a véleménynyilvánítás szabadságán.

Az Animal Defenders International Egyesült Királyság elleni ügye központi kérdése is az volt, hogy a politikai hirdetésekre vonatkozó brit szabályok érintik-e a szabad véleménynyilvánítás jogát, s amennyiben a válasz igenlő, elégséges érvek állnak-e rendelkezésre az előírások szükségességének és arányosságának alátámasztására. A Bíróság elfogadva a kormányzat érveit elutasította az Animal Defenders a 10. cikk sérelme megállapítására irányuló kérelmét. A továbbiakban az eset körülményeinek és a testület érveinek részletezése után jelen döntést összevetem a bírák által korábban követett ítélkezési gyakorlattal, s emellett fogok érvelni, hogy bár valóban indokolt a politikai kampánytevékenységre vonatkozó speciális szabályok megalkotása, épp azok a megfontolások, amelyek erre a következtetésre vezetnek, nem támasztják alá a Bíróság jelen döntését.

ELŐZMÉNYEK

Az ügy alapjául az Animal Defenders International állatvédő szervezet (a továbbiakban ADI) egy televíziós hirdetése szolgált, amely az állatokkal szembeni kegyetlen bánásmódra kívánta felhívni a figyelmet. A hirdetés zárásként arra szólította fel a nézőket, hogy amennyiben támogatni szeretnék a szervezet munkáját, rendeljék meg a tíz fontba kerülő információs csomagot. A szóban forgó reklám sugárzását az engedélyezési jogkörrel felruházott hatóság megtagadta, ugyanis a hirdetést mind tartalma, mind a megrendelő személye alapján politikai célúnak találta. A döntés alátámasztásául a 2003-ban elfogadott Kommunikációs törvény 321. szakaszának 2. bekezdése szolgált, amelynek b) pontja szerint politikai célú hirdetés rádióban és televízióban (broadcast media) nem sugározható.

A hivatkozott, 2003-ban ellenszavazat nélkül elfogadott Kommunikációs törvény⁴ szerint politikai

hirdetés nem sugározható sem rádióban, sem televízióban, sem kampányidőszakban, sem azon kívül. A jogszabály 321. szakaszának második bekezdése szerint egy hirdetés politikainak minősül: (a) amennyiben olyan szervezet teszi közzé, vagy olyan szervezet érdekében kerül sor a közzétételére, amelynek céljai részben vagy egészében politikai természetűek; (b) amennyiben politikai cél elérését szolgálja; illetve (c) amennyiben munkaügyi vitához kapcsolódik. Azt, hogy milyen tevékenység minősül politikai természetűnek, illetőleg mi tekinthető politikai célnak, a törvény következő bekezdése definiálja az alábbiak szerint: (a) választás vagy népszavazás befolyásolására irányul az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül; (b) célja jogszabályi változások elérése illetőleg a jogalkotási eljárás befolyásolása az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül, illetőleg az ország egészét vagy egyes területeit illetően; (c) helyi, regionális, vagy nemzeti szintű közhatalmi döntéshozó testületek döntéseinek vagy politikájának befolyásolására irányul az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül; (d) közfunkciót betöltők döntésének, politikájának befolyásolását célozza az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül; (e) nemzetközi szerződések által közfunkcióval felruházott személyek döntéseinek, politikájának befolyásolására irányul; (f) a közvélemény befolyásolását célozza olyan kérdésben, amely az Egyesült Királyságban társadalmi vita tárgya; (g) olyan párt, csoport vagy más személyegyesülés érdekeinek népszerűsítését szolgálja az Egyesült Királyságon belül vagy azon kívül, amely politikai célok előmozdítása érdekében jött létre.

A tilalom egy három lépcsőből álló mechanizmus egyik eleme, amelynek célja az rádiós és televíziós műsorszolgáltatók pártatlanságának biztosítása. A szabályozást a Kommunikációs törvény 333. szakasza és a Politikai pártokról, választási és népszavazási eljárásról szóló törvény⁵ 37. és 127. cikkelye értelmében egy, a médiaszolgáltatókra vonatkozó olyan előírás egészíti ki, amely szerint a pártpolitikai kampányok időszakában ingyenes műsorszolgáltatási idő illeti meg a regisztrált politikai pártokat. Továbbá, a korlátozás nem vonatkozik a kormányzat által megrendelt társadalmi célú hirdetésekre sem.

Az ADI a hatóság döntését bírósági úton támadta meg, és az Emberi jogi törvény (Human Rights Act) negyedik cikkelyének alkalmazását kérte, azaz, hogy a bíróság állapítsa meg a szabályozás inkompatibilitását az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkelyében foglalt véleménynyilvánítási szabadsággal. Ugyanis az Egyesült Királyságban 1998-ban elfogadott és túlnyomórészt 2000-ben ha-

tályba lépett törvény alapján a bíróságoknak joguk van az előttük fekvő ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összeegyeztethetőségét vizsgálni. A törvény harmadik cikkelye felhatalmazza a bíróságokat, hogy amennyiben ez lehetséges, a jogszabályt az Egyezménnyel kompatibilis módon, az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára tekintettel értelmezzék. Ám amennyiben erre nincsen mód, a bíróság a törvény negyedik cikkelye alapján kimondhatja az inkompatibilitást, azaz azt, hogy a szóban forgó jogszabálynak nincsen olyan értelmezése, amely az Egyezménynek megfelel. Ennek deklarálása már a jogalkotót hozza helyzetbe, azonban nem jelenti a vitatott jogi norma „megsemmisítését”, az tehát nem kerül ki a jogrendszerből.⁶

A kérelmet előbb a High Court, majd az állatvédők fellebbezését követően a Lordok Háza is elutasította. A két testület érvelésében hasonló állításokat találunk a szükségességet illetően: mindkét bíróság hivatkozott arra, hogy a médiának kötelessége a pártatlan tájékoztatás, amellyel politikai hirdetések sugározása nem férhet össze. A bírák tulajdonképpen az úgynevezett „belső plurális modell” követelményét fogalmazták meg: a német alkotmányos gyakorlatból ismert elvárás minden egyes televíziós és rádióadóttól önmagában is kiegyensúlyozott programot kíván meg.⁷ Megjelent továbbá a rádió és televízió egyedi természetére, különleges befolyáslási képességére vonatkozó érv is, amely szerint e két médium az egyéb médiatípusoknál lényegesen jelentősebb befolyást gyakorol a közönségre, a passzív, visszacsatolás lehetőségét nélkülöző médiafogyasztás pedig kiszolgáltatottabbá teszi a tartalmak befogadóit a médiaműsorokkal szemben.⁸

A High Court és a Lordok Háza is kihangsúlyozta, a vitatott jogszabályok célja annak megelőzése, hogy a politikai deliberációt a nagyobb anyagi erőforrásokkal rendelkezők aránytalan módon befolyásolják. A Lordok Háza egyik tagja, Lord Bingham érvelése szerint a demokratikus véleménycsere rendeltetése a társadalom közös ügyeinek megvitatása, amely azonban nem teljesülhet, ha súlyos anyagi erőforrásokkal rendelkező magánérdekek, „*a pénztárca hatalmát felhasználva*”⁹ kiemelkedő súlyt adhatnak bizonyos álláspontoknak. A Lordok Háza másik tagja, Hale bárónő a politikai egyenlőség elvéig vezetve vissza a problémát: a brit demokrácia stabilabb alapokon nyugszik, mint „*az egy ember, egy szavazat elve. Mégpedig annak elismerésén, hogy minden egyén egyenlően értékes.*”¹⁰ A szabályozás azt hivatott elősegíteni, hogy az anyagi erőforrások egyenlőtlensége ellenére a politikai vitákban mindenki számára azonosak legyenek a részvétel feltételei.

A brit bírák szerint az sem kifogásolható, hogy a szabályozás túlterjed a kampányidőszakon: hiszen a televíziós és rádiós hirdetések hatása semmivel sem kevésbé veszélyes a demokratikus eljárásra a választási periódusokon kívül. A két médiatípus ugyanis mindenhol jelen van, alapvető politikai problémák bármikor megjelenhetnek, a pénzen vett befolyás pedig bármikor hatással lehet a törvényhozás folyamatára. Indokoltnak találták azt is, hogy a szabályozás címzettjeinek köre nem szűkül a politikai szervezetekre: a politikai célú szerveződések és más civil egyesületek közötti különbségtétel oda is vezethetne, hogy a pártok „kiszerveznék” politikai hirdetéseik megrendelésének feladatát olyan támogató csoportokhoz, amelyekre nem terjed ki a jogszabályok hatálya. Lord Bingham ehhez hozzátette, egy kevésbé korlátozó tilalom könnyedén megkerülhető lenne, objektív és koherens alkalmazása nehézségekbe ütközne, s lehetetlenné tenné a műsorszolgáltatók pártatlanságára vonatkozó követelmény érvényesítését.¹¹

A FELEK ÉRVELÉSE

Az állatvédők ilyen előzmények után fordultak a strasbourgi bírósághoz, hivatkozva az Egyezmény által a politikai szólásszabadság számára biztosított erős védelemre, a 10. cikkben foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelmét állítva. A szervezet négy fontos érveléssel támasztotta alá a panaszát.

Az első szerint a tilalom túl szélesen megfogalmazott, hiszen míg egy hasonló szabályozás kampányidőszakban elfogadható, azon túl aránytalanul tekinthető, mivel közérdeklődésre számot tartó ügyekben a társadalom szószólójának szerepét betöltő szervezetek tevékenységét akadályozza. Az ADI tehát nem a jogszabály által elérni kívánt célt kérdejezte meg, hanem azt állította, hogy a választott jogalkotói megoldás indokolatlanul korlátoz egyéb iránt védett kommunikációt is. A szervezet szerint egy olyan tilalom, amely megkülönbözteti a pártpolitikát a széles nyilvánosság érdeklődését felkeltő egyéb ügyektől, elfogadható volna. Másrészt, az állatvédők álláspontja szerint a televíziós és rádiós műsorszolgáltatók, illetőleg a média egyéb formái közötti különbségtétel igazolatlan és nem bizonyítható feltételezéseken alapszik. A kormány arra hivatkozik, hogy e médiatípusok kivételesen befolyásosak és drágák, ám ezt semmilyen kézzelfogható bizonyítékkal nem képes alátámasztani. Továbbá, amennyiben érvelése mégis helytálló, úgy az éppen a szabályozás ellen szól, hiszen ebben az esetben e két médiatípuson keresztül a plurális diskurzus jobban elősegíthető lenne. Harmadrészt, a vizsgálatot

az ügy egyedi körülményeire tekintettel kell lefolytatni, a konkrét esetben azonban sem maga a szervezet, sem az általa terjesztetni kívánt üzenet nem tekinthető kifogásolhatónak. Végül, az Animal Defenders hivatkozott arra, hogy más európai államok képesek voltak olyan szabályozási keretek megalkotására, amelyek a vitatott rendelkezések által elérni kívánt cél megvalósulását anélkül segítik elő, hogy hasonlóan általános módon korlátoznák a politikai véleménynyilvánítás szabadságát.¹²

A brit kormány kifejtette, hogy a szóban forgó rendelkezések célja annak megelőzése, hogy a politikai diskurzust „a mély zsebek” monopolizálják, hiszen a szabályozatlan politikai hirdetések versenye a politikai befolyás lehetőségét árucikké degradálná, amely aláásná a demokratikus eljárás egészét. A szabályozási séma a politikai szólás szabadsága és a demokratikus eljárás egyidejű védelmét igyekszik előmozdítani az egyensúlyok megtalálása által.

A kormány vitatta, hogy a rendelkezések túl szélesen megfogalmazottak volnának, hiszen hatályuk csupán a fizetett politikai hirdetésekre s a legbefolyásosabb médiatípusokra terjed ki. Hivatkozott továbbá arra, hogy a szóban forgó médiatípusokhoz való hozzáférés megvásárlása csak a bőséges anyagi erőforrásokkal rendelkezők számára lehetséges, így igazolt az előírás hatályát csak azokra kiterjeszteni. Mindezekon túlmenően a politikai hirdetések közzétételének lehetősége aláásná a műsorszugározás pártatlanságára vonatkozó követelményt. Az enyhébb megoldások lehetőségét az érvelés azon az alapon utasította el, hogy egy, kifejezetten a politikai szervezetek kommunikációját célzó rendszer könnyen megkerülhető lenne oly módon, hogy a hirdetések valódi megrendelői társadalmi szervezetek álcája mögé rejtőznének. Hasonlóan problémás a finanszírozási plafonok felállításának lehetősége, hiszen számos csoport létrehozható lenne egyazon politikai cél előmozdítása érdekében egyetlen érdekkör által, amely így kibújhatna a limitek betartásának kötelezettsége alól. A többi európai állam által választott megoldásokkal kapcsolatosan pedig a kormány megjegyezte, a szerződő államok között nem alakult ki konszenzusos megoldás, ebből fakadóan pedig a részes felek mérlegelési szabadsága szélesebb.¹³

A TÖBBSÉGI DÖNTÉS

A Bíróság abból indult ki, hogy az államot pozitív intézkedési kötelezettség terheli a megfelelő jogszabályi és adminisztratív keretek kialakítására a nyilvánosság előtt megjelenő álláspontok sokszínűségének garantálása érdekében. Az Egyezmény 10.

cikkében megfogalmazott szabadságjogok¹⁴ fontosságának fényében kijelenthető, hogy a pluralizmus legvégső garanciája maga az állam (*the State is the ultimate guarantor of pluralism*) – szól az állítás. Ezen tételt a bírák a szerkesztés szabadságának elvéből vezették le, amely a sajtótermék tartalmának szabad, egyéni, szerkesztői felelősségen alapuló összeállításához való jogot foglalja magában.¹⁵ Az érvelés szerint olyan esetekben, amikor egy meghatározott érdekcsoport domináns befolyást gyakorol a médiapiacra, veszélybe kerül a szerkesztői szabadság, amely pedig aláássa a szabad véleménynyilvánításhoz való jog alapvető szerepét – nevezetesen a közvélemény tájékoztatói lehetőségének megteremtését – a demokratikus berendezkedésű társadalmakban.¹⁶

A strasbourgi testület tehát egyetértett azzal, hogy az erős anyagi erőforrással rendelkező csoportok, amelyek könnyedén hozzáférhetnek a befolyásos médiához, eltorzíthatják a demokratikus társadalmi diskurzust. Ennek elkerülése érdekében a szabad és plurális vita feltételrendszerének kialakításra vonatkozó kötelezettség terheli az államot, amely kötelezettség a szabad véleménynyilvánítás jogából következik. A szóban forgó jogszabályi előírásokat a döntés végül olyan általános intézkedésként (*general measure*) kezelte, amelynek célja épp a sokszínű társadalmi deliberáció folyamatának elősegítése, nem pedig annak ellehetetlenítése. A testület álláspontja szerint az általános intézkedések alkalmazása előnyösebb megoldást jelent az esetről esetre történő mérlegelés gyakorlatánál, hiszen az magában hordozza a bizonytalanság veszélyét. Amennyiben pedig egy részes állam általános intézkedés alkalmazása mellett dönt, a strasbourgi vizsgálat fókuszában elsősorban nem az egyedi eset körülményeinek elbírálása áll, hanem annak a kérdésnek a feltárása, hogy a jogszabályok megalkotása során az állam mérlegelési szabadságán belül maradt-e. A Bíróság úgy érvelt, hogy az általános intézkedések megítélése során a következőket kell vizsgálat tárgyává tenni: egyrészt a törvényhozó döntését alátámasztó érveket, továbbá a parlamenti vita és a belső bíróságok által lefolytatott eljárás alaposságát, végül azt a kérdést, hogy enyhébb szabályozás nem vezetne-e jogbizonytalansághoz. Mindebből következően minél meggyőzőbbek az általános intézkedés szükségességét alátámasztó érvek, annál kevesebb figyelmet fog szentelni a testület az eset egyedi körülményeinek.¹⁷

Ez a megközelítés szakítást jelent azzal a Bíróság által korábban, a hasonló esetek elbírálása során követett gyakorlattal, amely szerint a bírák ugyan nem kérdőjelezték meg az elérni kívánt célt, azaz a politikai eljárás eltorzulása megelőzését, mégis nagy figyelmet szenteltek a vizsgált ügy egyedi körülmé-

nyeinek az arányosság mérlegelése során. Azokban az esetekben, amikor bebizonyosodott, hogy a vitatott intézkedés a panaszos számára különösen méltánytalan helyzetet eredményezett, a testület rendre megállapította az Egyezmény sérelmét. A többségi döntésből ezért akár az is kiolvasható, hogy a Bíróság valójában egy új tesztet alkotott meg.¹⁸

A konkrét esetben a jogalkotói cél a szabad választások folyamatának mint a demokratikus berendezkedés egyik alapvető pillérének védelme, ilyen esetekben pedig a Bíróság korábbi gyakorlata szerint a nyilvános deliberáció törvényi szabályozása megkerülhetetlen, tekintettel a szabad választásokhoz való jog fontosságára. A bírák megjegyezték azt is, hogy bár a plurális demokratikus diskurzusra leselkedő veszélyek lényegesen nagyobbak a választásokat megelőzően, nincs alapja annak a feltételezésnek, hogy ezek a veszélyek csupán kampányidőszakra korlátozódnának, hiszen a demokratikus eljárás soha véget nem érő folyamat.

Az intézkedés elbírálása során a Bíróság hivatkozott továbbá arra, hogy figyelemmel kell lenni Európa országainak történelmi, kulturális és politikai különbségeire, s minden állam ahhoz való jogára, hogy maga öntse formába egyedi vízióját a demokráciáról. A szerződő felek számára tehát tág teret kell biztosítani a mérlegelésre az ehhez hasonlatos bonyolultságú országspecifikus kérdésekben, amelyekben a törvényhozói döntés központi jelentőséggel bír.¹⁹

A többségi érvelés második részében a szabályozás arányosságát tette vizsgálat tárgyává a testület. A bírák úgy találták, hogy a vitatott normák kellően szűkre szabottak, ugyanis egyértelműen a demokratikus vita eltorzításának veszélyére, s ezen veszély elkerülésére koncentrálnak. Hiszen a tilalom kifejezetten a fizetett hirdetéseket veszi célba, s hatálya csak bizonyos médiatípusokra terjed ki, tekintettel ezek kivételesen erős befolyásolási képességére. A testület az állatvédők egyik megjegyzésére adott válaszként emlékeztetett arra, hogy a strasbourgi gyakorlat elismeri az audiovizuális média kiemelkedően befolyásos természetére vonatkozó érveket, mivel e médiatípusok jelen vannak az otthonok intimitásában. A televíziós és rádiós műsorszórás olyan hatásfokkal és előnyökkel bír, amelyért a hirdetőik hajlandóak hatalmas pénzüsségeket kifizetni, messze többet annál, mint amennyinek megfizetésére a legtöbb nem kormányzati szervezet képes volna.

A Bíróság foglalkozott az ADI azon felvetésével is, amely szerint a jogszabály hatályát szűkíteni szükséges, mégpedig oly módon, hogy a társadalmi érdekek képviselőiben fellépő szervezetek számára kampányidőszakon kívül lehetővé kellene tenni a hirdetés lehetőségét. A Bíróság ezen érveléssel kapcsos-

latosan utalt a visszaélések és az önkényesség veszélyére és elfogadta azt a kormányzati álláspontot, amely szerint az olyan cizelláltabb megoldások, amelyek különbséget tennének a kifejezetten politikai szerveződések és a társadalom szószólójának szerepét betöltő egyéb civil szerveződések között oly módon, hogy a tilalom csak az előbbieket érintené, könnyedén megkerülhetőek volnának a tehetős érdekcsoportok számára a szabályozás által nem érintett társadalmi szervezetek létrehozatala által. A testület ehhez hozzátette, hogy az esetről esetre történő mérlegelés bizonytalanságokhoz és adott esetben önkényességhez vezethetne. Mindezekre tekintettel a bírák álláspontja szerint ésszerűnek tekinthető, hogy a szabályozási keretek kialakítása során e lehetőségeket a kormányzat elvetette.

Végül a bírák számba vették azokat a lehetőségeket is, amelyek az állatvédők számára nyitva állnak üzeneteik terjesztésére: egyrészt, az alternatív médiához való hozzáférés szabadsága kulcsfontosságú az arányosság megítélése tekintetében, hiszen az állatvédők számára a televíziós és rádiós hirdetések lehetőségét leszámítva minden más kommunikációs csatorna szabadon igénybe vehető, beleértve az internetet illetően a közösségi oldalakat is. Ezen túlmenően a televíziós és rádiós vitákban való megjelenés lehetősége sem kizárt az ADI és a hasonló szervezetek számára, amennyiben a műsorok készítői meginvitálják őket a stúdióba. Továbbá, a panaszost semmi nem tartja vissza a nyomtatott médiában és tömegrendezvényeken való megjelenéstől, üzeneteinek poszttereken és szórólapokon való közlésétől, amely lehetőségek önmagukban is elég erős eszközök a nem kormányzati szervezetek számára, hogy céljaik eléréséhez hozzásegítsék őket.

Mindezekre tekintettel a testület megállapította, hogy a tilalom nem tekinthető a véleménynyilvánítási szabadság aránytalanul súlyos korlátozásának, ezért az Egyezmény 10. cikkének sérelme nem állapítható meg.²⁰

KÜLÖNVÉLEMÉNYEK

A többségi döntés mellett több különvélemény született az ügyben. Ziemele, Sajó, Kalaydjieva, Vucinic és De Gaetano bírák szerint jelen szabályozás a véleménynyilvánítás legvédettebb formáját érinti, hiszen hatálya alá tartoznak a társadalmi diskurzus legfontosabb szereplői, a nem kormányzati szervezetek és a legbefolyásosabb médiatípusok. Álláspontjuk szerint a döntés részben felülírja a korábbi precedensjogot, márpedig egy bíróságnak csak abban az esetben kellene felülbírálnia korábbi esetjogát,

amennyiben meg van arról győződve, hogy új doktrínája nyilvánvalóan helyénvalóbb a réginél.

Vélekedésük szerint az eset elbírálása folyamán figyelemmel kellett volna lenni az egyedi körülményekre, a panaszos által elszenvedett joghátrány részleteire: az arányosság megítélésének szempontjából kulcsfontosságú ugyanis, hogy az érintett állatvédő szervezet dominanciája nem nyert igazolást, azaz a panaszos fél esetében nem áll fenn annak veszélye, hogy bőséges anyagi erőforrásainak segítségével monopolizálja a társadalmi diskurzus folyamatát. A bírák, utalva a többségi érvelés megállapításaira, óvatosságra intenek az általános intézkedések alkalmazását illetően a véleménynyilvánítás szabadsága által védett területen. Érvelésükben a negatív szabadság milli eredetű eszményét elevenítik fel, amelynek értelmében az egyén szabadságát csak abban az esetben jogos korlátozni, ha annak gyakorlása más emberek szabadságát közvetlenül sérti.²¹ Egy jog objektív védelme azokon a területeken, ahol állami beavatkozás nélkül nem érvényesülhet hatékonyan, kívánatos – olvasható az érvelésben – ez azonban nem támaszthatja alá a blankettaszerű tilalmat.

A véleményszabadság tekintetében fennáll annak lehetősége, hogy szem elől vessz az állam e jogokkal kapcsolatos elsődlegesen negatív kötelezettsége, s végső soron maga a szóban forgó tilalom lehetetleníti el a sokszínű társadalmi deliberációt, holott eredeti célja épp annak elősegítése. A kis szerveződések nem győzedelmeskedhetnek az ideák sugárzásának versenyében, ha részt sem vehetnek abban. A tilalom jelen formájában kiterjed például olyan társadalmi célú hirdetésekre is, amelyek felhívják a figyelmet a Ruandában és Burundiban zajló genocídiumra – érzékelteti a szabály abszurditását a különvélemény. A kisebbségi érvelés ellentmondást vél felfedezni egy olyan robusztus demokrácia ideálképében, amelyet tilalmak bátyáznak körül.²²

A szintén különvéleményt megfogalmazó Tulkens bíró szerint – akihez Spielmann és Laffranque bírák csatlakoztak – annak megállapításához, hogy a beavatkozás valóban szükségszerű-e egy demokratikus társadalomban, kulcskérdés a vitatott rendelkezések arányosságának vizsgálata. Tulkens szerint az eset egyik központi kérdése a tagállamok mérlegelési szabadságának terjedelme. Tekintettel a véleményszabadságnak a demokratikus társadalmakban betöltött szerepére, e területen a részes felek számára biztosított mérlegelési szabadságnak szűknek kell lennie.

A szóban forgó szabályozás által elérni kívánt cél – hogy a politikai döntéshozatali eljárás során minden, a társadalomban jelen lévő álláspont megjelenhessék – a demokrácia legalapvetőbb előfeltétele. A Bíróság korábban a szabad választások meghiúsú-

lása által jelentett veszélyre való tekintettel valóban elismerte a tagállami beavatkozás szükségességét e területen, azonban csupán olyan intézkedések tekintetében, amelyek mindössze a választásokat megelőző időszakra terjednek ki. Az elérni kívánt céllal szemben áll a panaszosnak nézetei közléséhez való joga, továbbá a közvélemény joga ezen információk megismeréséhez. A valódi kérdés így tehát az, hogy a vitatott tilalmakra vajon feltétlenül szükség van-e a hivatkozott cél elérésének érdekében – s erre a kérdésre a válasz Tulkens véleménye szerint nemleges. Hiszen a szabályozás túllentül széles hatályú, kiterjed a közérdeklődésre számot tartó ügyek túlnyomó többségére, mi több, alkalmazandó minden rádiós és televíziós műsorközvetítőre, államira és helyire, közszolgálatra és magántulajdonúra. A vitatott normák arra sincsenek figyelemmel, hogy jelen esetben egy közérdeklődő tekinthető ügyről – az állatvédelemről – van szó, továbbá a jogszabály alkalmazása során azt sem vették figyelembe, hogy az Animal Defenders nem olyan erős anyagi erőforrásokkal rendelkező szervezet, amely képes lenne a demokratikus eljárás torzítására.

Azzal összefüggésben, hogy a kevésbé korlátozó megoldások nem tekinthetők kellően hatékonynak a kívánt cél előmozdítása érdekében, a különvélemény rámutat, hogy a szóban forgóhoz hasonló blankettaszerű tilalom lépésről lépésre kopik ki az európai gyakorlatból, ezért valószínűleg a szabályozási rendszer szembemegy az Európában megfigyelhető tendenciákkal. Az arányosság megítélésének szempontjából kulcsfontosságú, hogy léteznek a vitatottnál enyhébb, de hatékony megoldások a szerződő államokban. Tehát a kormányzatnak nem sikerült igazolnia azon kijelentését, amely szerint kevésbé korlátozó megoldások önkényességhez és visszaélésekhez vezetnének.²³

A két különvélemény tehát nem vitatta, hogy a politikai kampányidőszakok speciális jellemzői miatt a kampánybeszédre vonatkozó szabályok vizsgálata során a politikai szólás szabadságát érintő esetek elbírálása során általában felmerülő érvektől különböző megfontolásokat is figyelembe kell venni. A vita középpontjában az arányosság kérdése állt, a különvélemények két dolgot kifogásoltak. Egyrészt azt, hogy a többségi indoklás nem volt tekintettel az ügy egyedi körülményeire, arra, hogy a vitatott szabályozás nem csupán azok torzító befolyása ellen lép fel, akik a rendelkezésükre álló bőséges anyagi erőforrások felhasználásával képesek lehetnek méltánytalan előnyre szert tenni a politikai diskurzusban, de hatálya alá tartoznak azok a kis civil szervezetek is, amelyek tevékenységüket egy-egy konkrét társadalmi probléma köré építik fel. Más-

részt pedig azt, hogy a szabályozás nem csupán kampányidőszakra korlátozódik.

A KAMPÁNYBESZÉD SZABÁLYOZÁSA A KORÁBBI ESETJOGBAN

Azok a korai kommentátorok, akik üdvözlendőnek találták a testület döntését, úgy érveltek, hogy a határozat – szakítva a korábbi gyakorlattal – tekintetbe veszi a politikai kampányidőszak bizonyos speciális jellemvonásait, s ezekre való tekintettel lehetővé teszi annak megelőzését, hogy az anyagi erőforrások könnyűszerrel politikai előnyökre legyennek válthatók.²⁴ Ezzel szemben én úgy látom, a kampányidőszak specifikumainak mérlegelése a korábbi esetjogban is megjelent, az elérni kívánt célt, azaz a méltányos politikai versengés feltételrendszere kialakításának szükségességét a strasbourgi testület eddig sem vitatta.

A Bíróság állásfoglalása, amely szerint a szerződő államokat pozitív intézkedési kötelezettség terheli a méltányos választási eljárás feltételrendszerének megteremtésére, visszavezethető a Bowman Egyesült Királyság elleni ügyéig.²⁵ Az Egyesült Királyságban akkor hatályban lévő jogszabályok alapján egy jelölt megválasztásának elősegítése érdekében a jelöltön és jelölő szervezeten túlmenően külső szereplő, úgynevezett harmadik fél nem költhet többet politika kampányra 5 fontnál. Mrs. Phyllis Bowman egy abortuszt ellenző szervezet elnökeként az 1992-es választások előtt olyan rölapok terjesztésébe kezdett, amelyek az egyes jelöltek abortuszkérdésben korábban kifejtett nézeteivel kapcsolatban tartalmaztak információt. Bár Bowman ellen eljárás indult a kampányköltségek lehető legmagasabb összegét meghatározó jogszabályok megsértése miatt, ügyében végül felmentő ítélet született, azonban az eljárás költségeinek megfizetésére kötelezték. Mrs. Bowman panaszt nyújtott be az Emberi Jogok Európai Bíróságához, hivatkozva arra, hogy az eset körülményei, a széles sajtónyilvánosság, a meghurcoltatás rá nézve stigmatizáló hatású volt, állítva továbbá az Egyezményben garantált szabad véleménynyilvánításhoz való jogának sérelmét.

A kormányzat állítása szerint a szóban forgó szabályozás megfelel az Egyezmény 10. cikke 2. pontjának, hiszen „mások jogainak védelmét” célozza, amelyet három módon igyekszik elérni: egyrészt, megelőzi a tehetős támogatók által finanszírozott jelöltek versenyelőnyét, másodsorban biztosítja a jelöltek függetlenségét a külső támogatóktól, harmadrészt a szabályok azt igyekeznek elősegíteni, hogy a

közérdeklődésre számot tartó ügyek maradjanak a társadalmi diskurzus középpontjában a részérdekek térnyerése helyett.

A Bíróság érvelésében rámutatott, hogy ilyen esetekben a véleménynyilvánítás szabadságát a szabad választásokhoz való joggal együttesen szükséges vizsgálni, hiszen a két jog közösen alkotja bármely demokratikus berendezkedés alapkövét, azok egymást erősítik. A választások időszakában olyan szabályozási megoldások is elfogadhatóak lehetnek, amelyek más esetben nem bizonyulnának igazolhatónak, mégpedig annak érdekében, hogy a véleményszabadság betölthesse az Egyezményben is megfogalmazott funkcióját. Ilyen esetekben tehát a szerződő államoknak némileg szélesebb a mérlegelési szabadsága a jogszabályok megalkotása során.²⁶ Az eset egyedi körülményeinek mérlegelés után azonban a testület azt is leszögezte, a tilalom aránytalan módon korlátozta Phyllis Bowman szabad véleménynyilvánításhoz való jogát, ugyanis nem támasztotta alá megfelelő súlyú indok azt, hogy a költségi limitet feltétlenül ilyen alacsonyan kell megszabni.

Az Animal Defenders eset érvelésének folyamatában többször is felbukkant hivatkozási alapként a Verein Gegen Tierfabriken (VgT) Svájc elleni ügye.²⁷ 1994-ben egy svájci állatvédő szervezet, a VgT szeretne volna hirdetését a rádiós és televíziós médiában közzétenni, annak sugárzását azonban a helyi hatóságok megtagadták, hivatkozva a reklám tisztán politikai karakterére. A hatósági döntést a svájci bíróságok a rádiózásról és a televíziózásról szóló szövetségi törvény 18. szakaszának ötödik bekezdése alapján helybenhagyták. A rendelkezés értelmében sem vallási és politikai hirdetések, sem alkohol- és dohánytermékek, továbbá orvosságok fogyasztására felszólító fizetett hirdetések audiovizuális médiában nem voltak sugározhatóak.

Svájc ügy érvelt, hogy a tilalmak célja annak kivédése, hogy az erős anyagi erőforrásokkal rendelkező érdekcsoportok forrásaik segítségével méltánytalan előnyre tegyenek szert a politikai versengés folyamatában. Az állatvédő szervezet az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, állítva, hogy a szabályozás és annak alkalmazása sérti az Egyezmény által garantált véleménynyilvánítás szabadságát.

A Bíróság bár megállapította az Egyezmény 10. cikkelyének sérelmét, elfogadta azonban a politikai diskurzus eltorzulása megelőzésének érvét. A bírák érvelése következőképpen épült fel: a szóban forgó hirdetés valóban a modern társadalmat megosztó, ellentmondásos kérdésekre – nevezetesen az állatvédelem illetve a húsfogyasztás kérdésére – reflektált. Éppen ezért nem tagadható, hogy az nem pusztán kereskedelmi, de politikai tartalommal is

rendelkezett.²⁸ Nem vitatható, hogy erős gazdasági csoportosulások számottevő befolyásra tehetnek szert a politikai diskurzusban a fizetett hirdetések segítségével, és anyagi eszközeikkel nyomást gyakorolhatnak akár a műsorközvetítőkre is, amely szituáció végső soron aláássa a véleményszabadság azon szerepét a demokratikus társadalmakban, amelyet az Egyezmény 10. cikkelyében foglalt garancia megővni szándékozik. Különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor a cél a közérdeklődésre számot tartó információk, álláspontok széles spektrumának nyilvánossá tétele, amelynek megismerésére a közvélemény is jogosult. A vélemények pluralizmusára vonatkozó fenti kijelentések különös súllyal bírnak az audiovizuális média tekintetében.

Azonban a testület megállapította azt is, a konkrét esetben nem igazolható, hogy a panaszos állatvédő szervezet maga olyan súlyos erőforrásokkal rendelkezett, amellyel képes lett volna a médiát feladata ellátásában meggátolni, illetőleg a közvélekedést aránytalanul súlyosan eltorzítani. A Bíróság nem zárta ki, hogy bizonyos körülmények között elképzelhető olyan, a politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozás, amely összefér az Egyezménnyel, a konkrét esetben azonban ezt nem sikerült a bepanaszolt államnak megfelelő érvekkel alátámasztania.

A 2009 novemberében meghozott TV Vest kontra Norway döntésben²⁹ a strasbourgi bírák szintén nem az elérni kívánt célt vitatták. A szóban forgó esetben egy kisebb politikai párt (Pensjonistparti) a regionális választásokat megelőzően kívánt néhány rövid hirdetést közzétenni egy helyi tévéadón, a TV Vest-en. A TV Vest leadta a hirdetéseket, azonban az állami médiahatóság arra hivatkozva, hogy politikai hirdetések sugározása a norvég médiatörvények szerint tilos, 35 ezer korona megfizetésére kötelezte a társaságot. A vállalat bírósághoz fordult véleménynyilvánítási szabadságának sérelme miatt, keresetét azonban mind az oslói Városi Bíróság, mind a Legfelső Bíróság elutasította. A bíróságok úgy érveltek, a vitatott jogszabályok célja annak elkerülése, hogy a fizetett politikai hirdetések eltorzítsák az összetett politikai kérdésekben zajló diskurzust.

Az ügy szintén a strasbourgi testület elé került, amely abból indult ki, hogy a politikai illetve más közérdekű ügyekben való véleménynyilvánítás korlátozásának lehetősége az Egyezmény és az arra épülő esetjog alapján meglehetősen szűkös. Igaz, hogy a politikai kampányok időszakában a szabad választások biztosításának érdekében szükség lehet számos olyan jogszabályra, amelyek az „államszervezet hététköznapi működése során” nem volnának elfogadhatóak, azonban a véleményszabadság és a szabad és tisztességes választások együttesen képezik a mo-

dern demokráciák sarokköveit. A Bíróság azt is kiemelte, hogy a szóban forgó tilalom nem csupán a választások időszakában érvényesült, s az állítást, amely szerint az átfogó tilalomnál életképesebb megoldás nem alakítható ki, visszautasította. A bírák tehát az eset összes körülményére tekintettel találták aránytalannak a politikai hirdetések sugározására vonatkozó általános tilalmat.

A gyakorlatból kiolvasható, hogy a strasbourgi testület némiképp eltérő mércét alkalmaz a politikai szólás szabadságát kampányidőszakban érő szabályok tekintetében. Miklósi Zoltán egy tanulmányában³⁰ amellett érvel, hogy a politikai kampányok bizonyos speciális jellemvonásai miatt indokoltak lehetnek olyan szabályozási megoldások, amelyek általában a politikai tartalmú vélemények kifejezésével kapcsolatban nem volnának elfogadhatók.³¹

Ezek a speciális jellemvonások a kampány politikai tájékozódásra kifejtett hatása, időbeli határoltasága és kötelező hatása. A tájékozódás szempontjából figyelmet érdemel, hogy kampányidőszakban megugrik a politikai hírek iránti kereslet, a választók nagyobb érdeklődéssel fordulnak a politikai kérdések felé, megnő a nyomtatott és audiovizuális politikai sajtó fogyasztása. Az időbeli határoltaság érve szerint az időben lehatárolt politikai kampányok során nem tud érvényesülni a társadalmi diskurzus önkorekciós mechanizmusa, magyarán egy-egy erős politikai üzenet sokként érheti a választópolgárokat, s mire megindulna a társadalomban a mögöttes érvek, eltérő álláspontok feldolgozása, a folyamat már lezárul, a választócédulák az urnákban landolnak. Végül, a kötelező hatás érve szerint a választók döntésének eredményei a „mindent vagy semmit” relációjában érvényesülnek, hiszen a közhatalom megszerzése a tét.³²

A strasbourgi bírák azon megfogalmazása mögött, amely szerint „a választásokat megelőző időszakban annak érdekében, hogy mindenkinek lehetősége legyen véleménye kifejtésére a törvényhozás megválasztásának folyamatában, szükség lehet olyan, a véleménynyilvánítás szabadságát érintő szabályok elfogadására, amelyek máskülönben nem volnának elfogadhatók”,³³ okkal feltételezhetők hasonló megfontolások. Ezek az érvek azonban csak és kizárólag a kampányidőszakra vonatkozó speciális megoldásokat indokolhatnak, ezért nem alapozhatnak meg olyan, a kampányidőszakon túlterjedő tilalmakat, mint amilyen a TV Vest-esetben, vagy az Animal Defenders International ügyében találkoztunk.

A Bowman-ügyben és a VgT-esetben olyan egyetlen probléma mentén szerveződő kezdeményezésekről (*single-issue groups*) volt szó, amelyek képtelenek

lettek volna a társadalmi deliberáció torzítására. Úgy tűnik, a kicsiny, valójában erőtlen, egyetlen ügy köré szerveződő társadalmi csoportok soha nem zárhatóak ki a politikai diskurzusból, különösen kampányidőszakban nem. Mégpedig épp a kampányoknak a politikai tájékozódásra kifejtett élénkítő hatása miatt, ilyenkor ugyanis a kis kezdeményezések üzenetei is jóval nagyobb eséllyel érhetnek célt. Így az olyan szabályok, amelyek abban az időszakban lehetetlenítik el számukra nézeteik közlését, amikor a közvélemény befogadóképessége megnő a széles értelemben vett politikai tartalmak iránt, őket különösen hátrányosan érinti. Ezért azok a megfontolások, amelyek a méltányos politikai versengés feltételeinek megteremtése érdekében alátámasztják kampányidőszakban a politikai szólás szabadságának speciális szabályozását, eltérő eredményre vezetnek, ha kis társadalmi szervezetekre alkalmazzuk őket: mégpedig épp a Bíróságnak az Animal Defenders-ügyben hozott döntésével ellentétes következtetésre.

JEGYZETEK

1. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 48876/08, Judgment of 22 April 2013.
2. Ronald DWORKIN: Political Equality, In uő: *Sovereign Virtue*, Cambridge–London, 2000, Harvard University Press, 203.
3. John RAWLS: *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 2005. 361.
4. Communications Act 2003 (2003 c. 21).
5. Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (2000 c. 41).
6. Az alkotmánybíráskodás ezen formájáról lásd: Stephen GARDBAUM: The New Commonwealth Model of Constitutionalism. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 49. No. 4. 707–760.
7. A 3. tévítéletben a német Szövetségi Alkotmánybíróság azonban nem alkotmányos követelményként, csupán elvárásként vázolta egy ilyen szabályozási megoldás lehetőségét, párhuzamosan a „külső plurális modell” lehetőségével. A 4. tévítélet értelmében pedig a magántársaságokkal szemben nem szükségszerű a kiegyensúlyozottság elvárása. HALMAI Gábor: *Kommunikációs jogok*, Budapest, 2002, Új mandátum Könyvkiadó, 57–58.
8. GÁLIK Mihály – POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*, Budapest, 2005, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 69–71.
9. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 22.

10. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 29.
11. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 11–33.
12. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 79–87.
13. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 88–98.
14. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke így szól: „1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül, és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép-vállalatok működését engedélyezéshez kössék. 2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértelettség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”
15. A sajtószabadság alanyairól lásd GÁLIK – POLYÁK (8. vj.) 73–74., illetve KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, 2009, Századvég Kiadó. 215–218.
16. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 99–105.
17. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 108–109.
18. Ronan Ó FATHAIGH: *Ban on Political Advertision Does Not Violate Article 10: Animal Defenders International v. UK*, <http://strasbourgobservers.com/2013/04/24/ban-on-political-advertising-does-not-violate-article-10/> (2013. 08. 06.)
19. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 111–112.
20. Animal Defenders International v. The United Kingdom, 113–125.
21. HALMAI Gábor: *A véleményszabadság határai*. Budapest, 1994, Atlantisz. 52.
22. Joint Dissenting Opinion of Judges Ziemeles, Sajó, Kalaydjieva, Vučinić and De Gaetano.
23. Dissenting Opinion of Judge Tulkens, Joined by Judges Spielmann and Laffranque.
24. JACOB ROWBOTTOM: *A Surprise Ruling? Strasbourg Upholds the Ban on Paid Political Ads on TV and Radio*, <http://ukconstitutionallaw.org/2013/04/22/jacob-rowbottom-a-surprise-ruling-strasbourg-upholds-the-ban-on-paid-political-ads-on-tv-and-radio/> (2013. 10. 14.)
25. Bowman v. The United Kingdom, 24839/94, Judgment of 19 February 1998.
26. Bowman v. The United Kingdom 41–43.
27. VgT Verein Gegen Tierfabriken v. Switzerland, 24699/94, Judgment of 28 June 2001.
28. A kereskedelmi célú mondanivaló korlátozásának megítélése ugyanis eltérő mércéken alapul. Lásd KROKOVAY Zolt: Az üzleti mondanivaló szabadsága. *Fundamentum*, 2000/2, 5–16.
29. TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway, 21132/05, Judgment of 11 December 2008.
30. Az írás ezen részében erősen támaszkodok Miklósi Zoltán gondolatmenetére: MIKLÓSI Zoltán: Demokrácia, szólásszabadság, kampány. In *A személyiség burkai. Írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére*, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2010. 191–207.
31. Lásd MIKLÓSI (31. vj.) 203.
32. Lásd MIKLÓSI (31. vj.) 198–203.
33. Bowman v. The United Kingdom 43.

ELŐNYBEN RÉSZESÍTŐ INTÉZKEDÉSEK ALKOTMÁNYOSSÁGA AMERIKAI ÁLLAMI EGYETEMEKEN

A FISHER KONTRA UNIVERSITY OF TEXAS AT AUSTIN DÖNTÉS

Az eset körülményei: Az amerikai Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (továbbiakban: a „Bíróság”) 2012/2013-as ítélkezési évének egyik alkotmányjogi/alapjogi szempontból kiemelkedő esete volt a *Fisher v. University of Texas at Austin*.¹ A per a faji alapú állami besorolással (*racial classification*) és az állami egyetemi előnyben részesítő/támogató intézkedésekkel (*affirmative action*) volt kapcsolatos. Az elsőrendű alperes az állami, igen jó hírű, University of Texas at Austin, a felperes pedig egy az egyetemre fel nem vett magánszemély, Abigail Noel Fisher volt.

Mivel a Bíróság évente csak kb. 80, saját maga által kiválasztott ügyben hoz érdemi ítéletet, és a döntéseknek csak egy része függ össze alapjogokkal, továbbá mivel az előnyben részesítő intézkedések politikailag ellentmondásosak, az ügyet kiemelt figyelem kísérte. Legutóbb, amikor a kérdéskör egyetemi kontextusban felmerült, 2003-ban, a Bíróság már kilátásba helyezte, hogy eljöhét az az idő, amikor esetleg a faji alapú besoroláson alapuló állami előnyben részesítő intézkedések indokolatlanok (alkotmányellenesek) lesznek.²

Jóllehet a döntés végül 7:1 arányban született meg,³ a többségi határozat szövegében a bírák nem könnyen állapodhattak meg, tekintve, hogy a Bíróság már októberben meghallgatta a feleket, ám a döntés kihirdetésére az ítélkezési év legvégéig kellett várni.

Mivel a University of Texas at Austin (tag)állami és nem privát intézmény, eljárásaira a Szövetségi Alkotmány rendelkezései⁴ vonatkoznak, ezért a felperes, aki magát fehérnek (az amerikai terminológiában ’kaukázusinak’ vallotta) arra hivatkozott, hogy az Egyetem megsértette az Equal Protection Klauszában foglaltakat a felvételi eljárás során, aminek eredményeképpen felvételi kérelmét elutasították, és kérte, hogy a bíróság állapítsa meg a jogsértést.

A per a szövetségi kerületi bíróságon kezdődött, ahol az ügy érdemét külön nem is tárgyalva a bíróság az egyetemnek adott igazat. A texasi ügyekben is illetékes 5. Szövetségi Fellebbviteli Bíróság megerősítette az elsőfokú döntést. Hivatkozva a Bíróság

2003-as *Grutter v. Bollinger* döntésére, a Fellebbviteli Bíróság kijelentette, hogy a *Grutter* alapján jelentős mértékig az adott egyetem saját véleményére kell hagyatkozni annak megítélésében, hogy a hivatkozott egyetemi érdekek (pl. az egyetem által definiált „sokszínűség”) eléggé kényszerítő-e (*compelling interest*), és hogy a program (a módszer, amellyel a célt el akarják érni) megfelelően szűkre van-e szabva (*narrowly tailored*).

A döntés. A Bíróság nem értett egyet azzal, ahogyan a másodfokú bíróság az alapjogi tesztet alkalmazta (illetve, azzal, ahogyan a *Grutter*-esetet értelmezte), ezért utasította azt, hogy újból vizsgálja meg a Texasi Egyetem felvételi programjának alkotmányosságát, immár a Bíróság döntésének alapul vételel.

A Bíróság megerősítette, hogy a kérdéskörben három precedens irányadó: a *Regents of University of California v. Bakke* (1978), a *Grutter v. Bollinger* (2003), valamint a *Gratz v. Bollinger* (2003). Megerősítette a Bíróság azt is, hogy az állami faji alapú klasszifikációk csak akkor minősülhetnek alkotmányosnak, ha kényszerítő állami érdek (*compelling government interest*) eléréséhez van rájuk szükség, és az ehhez alkalmazott módszer szűkre van szabva (*narrowly tailored to further such interest*).⁵ Azt is megerősítette továbbá, hogy a sokszínű tanuló közösség megteremtése lehet olyan kényszerítő érdek, amely indokolhat faji alapú klasszifikációt. Itt azonban utalni kell Powell bírónak a *Bakke* esetben hangoztatott véleményére, miszerint a sokszínűség igen komplex kérdés, az egyetemeknek saját maguknak kell megfogalmazniuk, mit is értenek rajta pontosan. Annak a kérdésnek az eldöntésében azonban, hogy az állami egyetem által megfogalmazott érdek meggyőzőnek minősülhet-e, a bíróságoknak nagy részben az egyetemek jóhiszemű saját véleményére kell hagyatkozniuk. Érdemben kell azonban vizsgálniuk a bíróságoknak, hogy a választott módszer megfelelően szűkre szabott-e. Ezt az érdemi vizsgálatot a másodfokú bíróság jelen esetben elmulasztotta. A szűkre szabottság vizsgálatának keretében kell azt is el-

dönteni, hogy az egyetemi módszer szükséges-e (*necessary*) és így vizsgálendő az is, hogy a saját maga által meghatározott célt el lehetne-e érni faji klasszifikáció használata nélkül. A bíróságoknak meg kell győződnie, hogy nincs olyan működőképes, fajilag semleges (*race neutral*) módszer, amivel „nagyjából ugyanolyan szinten” és „elfogadható költségek mellett” meg lehetne valósítani az egyetemi célokat (*about as well and at tolerable administrative expense*). Ellenkező esetben, ha tehát a bíróság szerint lenne más, az előbbieknél megfelelő, ránézésre fajilag semleges módszer is, alkotmányellenesnek kell minősíteni a felvételi rendszert.

A többségi határozatot heten támogatták azzal, hogy Scalia bíró nagyon rövid párhuzamos véleményében a többségi határozat mellett maga is felhívta a figyelmet arra, hogy a felperes nem kérte a Bíróságtól, hogy az változtassa meg a *Grutter* (illetve korábban a *Bakke*) ügyben rögzített tételt, miszerint az egyetemi hallgatói sokszínűség megteremtése kényszerítő érdeknek minősülhet. Ez alapján Scalia – kérelem esetén – adott esetben valószínűleg kész lenne ilyen alapon alkotmányellenesnek nyilvánítani támogató intézkedéseket. Thomas bíró is csak az adott eset körülményeire tekintettel (ti. az új eljárásra való utasítás miatt) csatlakozott a többségi határozathoz, véleményében azonban egyértelművé tette, hogy szerinte bármilyen faji klasszifikáció állami egyetemi felvételi eljárás során alkotmányellenes.

Ginsburg bíró különvéleménye szerint az ügyet egyáltalán nem kellett volna visszautalni másodfokra, mivel a University of Texas at Austin programja alkotmányjogilag megfelelő, továbbá a sokszor neutrálisnak tűnő (és politikailag ilyenként „eladott”) programok valójában kifejezetten tudatában vannak a faji összefüggéseknek. Utalása a fajilag semleges (*racially neutral*), de fajilag tudatos (*race conscious*) programokra fontos, mert a többségi határozatból az olvasható ki, hogy ezek a ránézésre fajilag neutrális eljárások (ha egyébként céljukat tekintve fajilag tudatosak is) elvileg preferáltabbak a nyílt faji klasszifikáción alapuló eljárásoknál. Igaz azonban, hogy a többségi határozat ezen ránézésre fajilag semleges eljárásokat nem írta végül kötelezően elő, vagyis nem kell, hogy először mintegy „megbukjanak” a valóságban ahhoz, hogy egy állami egyetem alkalmazhasson végül nyíltabb faji klasszifikációt a sokszínűség megteremtése érdekében.

Ugyanakkor a Bíróság egyértelműsítette, hogy a vizsgálthoz hasonló felvételi eljárásokra a legszigorúbb alapjogi teszt vonatkozik, mintegy bátorítva a jövőbeli felpereseket, különösen a szűkre szabottság kérdésében.⁶ Márpedig mint arra a Bíróság maga emlékeztetett, a közvélekedés szerint a legszigorúbb

teszt általában az eljárás (jogszabály) alkotmányellenessé minősítését szokta eredményezni (*strict in theory, but fatal in fact*). Igaz ugyan, hogy a Bíróság szerint ennek egyáltalán nem kell így lennie, feltételezhető, hogy ha a korábbinál több per indul, akkor bizonyos régiókban (amelyekre az adott szövetségi fellebbviteli bíróság precedense kiterjed, és ahonnan már nem sikerül fellebbezni a Bíróságra) a vizsgált programok használatának lehetősége jelentősen szűkülhet.

Kommentár: A Bíróságot kritika érte amiatt, hogy egyáltalán foglalkozott az ügygel, hogy vajon miért gondolta legalább négy bíró a kilencből,⁷ hogy a korábbi alkotmányjogi esetjogon változtatni kell, vagy legalábbis újra időszerű a kérdéskörrel foglalkozni. A meglehetősen rövid döntés⁸ alapvetően nem hozott jelentős elmozdulást a korábbi esetjoghoz képest (igaz, részben azért sem, mert a felperes nem is kérte a korábbi esetjog felülvizsgálatát), tehát a 2003-as *Grutter v. Bollinger* többségi határozata elvileg továbbra is irányadó.⁹

A 2003-as *Grutter*, és a vele párhuzamos *Gratz* eseteket az állami felsőoktatás nagyjából úgy értelmezte, hogy a nyílt kvótászerű, sokszínűségi mennyiségi elvárások és a nyílt támogatás (pl. pluszpontok adása faji hovatartozás alapján) nem megengedettek, de amúgy az egyetemek figyelembe vehetik a faji klasszifikációt és jelentőséget tulajdoníthatnak neki. Mintegy a Bíróság azt mondta az állami egyetemeknek, hogy írják át a felvételi szabályzatot, ne legyen feltűnő a faji klasszifikáció értékelése, de az egyetemek, ha nagyon akarják, tulajdonképpen folytathatják a korábbi támogató intézkedések gyakorlatukat.

Az a tény azonban, hogy egy állami egyetemi felvételi eljárási rend elvileg nem ütközik a szövetségi alkotmányba, még nem jelenti azt, hogy esetleg ne lenne alkalmazandó egyéb tagállami előírás, jogszabály.¹⁰ Nem arról van tehát szó, hogy az állami egyetemnek pozitív alkotmányos joga van a támogató intézkedések alkalmazására, hanem, hogy lehetséges olyan intézkedéseket hozni, programokat alkotni, amelyek adott esetben nem minősülnek alkotmányellenesnek.

Ezért önmagában a szövetségi alkotmányos esetjog változatlansága, önmagában az alkotmányos lehetőség léte még nem árul el semmit arról, hogy mennyi és milyen hatású megerősítő intézkedések működnek az USA-ban, valamint hogy idővel a jelentőségük hogyan változik. Így pl. a nem állami egyetemeknek – mivel a szövetségi alkotmányra velük szemben nem lehet hivatkozni – nyilván nagyobb szabadságuk van e téren, de különböző okok miatt ott is visszaszorulóban van a nyílt, automatikus

előnyben részesítés. Anélkül, hogy empirikus tanulmányokra hivatkoznánk, annyi mindenképpen megkockáztatható, hogy a faji alapú kategorizáláson alapuló egyetemi megerősítő intézkedések visszaszorulóban vannak. Az elmúlt tíz évben például jónéhány tagállamban fogadtak el olyan tagállami alkotmány-módosítást, jogszabályt, amely kifejezetten tiltja a faji vagy akár nemi alapú megerősítő intézkedéseket (pl. Arizona, Nebraska, Oklahoma).

E változásoknak egyrészt politikai okai lehetnek, főleg konzervatívabb, a középosztálybeli választók érdekeit képviselő politikusok nyomására sok esetben próbálják a felvételi rendszereket a felszínen neutrálisnak és objektívnek tűnő módszerekkel felváltani. Mindeközben, a húsz vagy harminc évvel ezelőtti helyzethez képest az egyetemek sokkal kiegyeztetettebb versenyben vannak egymással a legkülönbözőbb rangsorokon elfoglalt helyekért. Vagyis maguk az egyetemek sem engedhetik meg, hogy nagyszámú gyenge teszteredménnyel (pl. SAT, ACT, GMAT, LSAT) rendelkező leendő hallgatót vegyen fel, kizárólag faji alapú támogató intézkedésként, egy ki nem mondott kvóta elérése érdekében. Csak ott van igazán lehetőség erőteljesebb hatású előnyben részesítő program működtetésére, ahol olyan nagy a túljelentkezés, hogy könnyen lehet az egyébként sok, jó teszteredménnyel rendelkező első körben elutasítandónak minősült jelentkezők közül a faji klasszifikáció alapján válogatni (ellenkező esetben ugyanis a rangsor összeállításában különösen fontos súlyú átlagos teszteredmények értéke csökkenne, és ez az egyetem helyezését jelentősen befolyásolhatná).¹¹ Míg a top magánegyetemek (mivel sok az első körben elutasított kiváló jelentkező, akikből válogatni lehet) ezt meg tudják tenni (és persze rájuk nem is vonatkozik a szövetségi alkotmány), ez az állami egyetem csak igen kis részére igaz; a legtöbb esetben az egyetemnek egyáltalán nem érdeke előnyben részesítenie faji alapon meghatározott hallgatói csoportokat – csak relatív kis mértékig.

Szintén probléma a faji klasszifikáció kérdése. A besorolás egyrészt önbevalláson alapul, de ahogy maga az amerikai társadalom egyre sokszínűbbé válik, a kategóriák egyre komplexebbé válnak, és a besorolás egyre nehezebbé válik. Különösen problémás pl. a hispán vagy latino kategória, amelyet a fekete vagy őslakos indián rasszokkal együtt használnak az egyetemek, ugyanakkor egy hispán/latino identitású személy rassz alapján lehet fekete, kaukázusi vagy akár őslakos indián is. Mindezek a folyamatok, vagyis a politikai, az egyetemek saját, sokszor az előnyben részesítő intézkedésekkel ellentétes érdekei, valamint a klasszifikáció nehézsége (amely per-

sze visszahat a politikai közegre) eredményezik, hogy a faji klasszifikáción alapuló előnyben részesítő programok lassan, de folyamatosan visszaszorulóban vannak.

Vagyis a Bíróság valamelyest szigorító, de alapvetően a korábbi alkotmányos szabályozást fenntartó döntése egy olyan folyamatba illeszkedik, amely során az intézmény jelentősége a gyakorlatban egyre inkább csökken (ez a ténymegállapítás természetesen nem mond semmit a társadalmi következményekről, csak annyit mond, hogy az intézkedések elterjedtsége csökkenő trendet mutat).

JEGYZETEK

1. Fisher v. University of Texas at Austin, 570 U.S. (2013), az amerikai Legfelsőbb Bíróság 2013. június 24-én kelt döntése.
2. Konkrétabban, a *Grutter v. Bollinger* (2003) esetben a többségi határozatot jegyző O'Connor bíró úgy fogalmazott, hogy a várakozások szerint 25 év múlva már nem lesz szükség a faji klasszifikáción alapuló megerősítő intézkedésekre az egyetemi sokszínűség megteremtése érdekében, mintegy időben korlátozva a módszer alkotmányosságát. Mivel azóta eltelt tíz év, és a Bíróság tagsága részben kicserélődött és konzervatívabbá vált, elképzelhetőnek tűnt, hogy a Bíróság ezt a határidőt esetleg lerövidíti.
3. Kagan bíró, hivatkozva, hogy maga is egyetemi adminisztrátor volt, nem vett részt a döntésben. Ugyanakkor a párhuzamos és különvéleményekből az látszik, hogy a faji klasszifikáción alapuló előnyben részesítő állami egyetemi programok létét mint elvi lehetőséget hatan támogatták és valószínűleg ketten nem (Scalia és Thomas), továbbá Kagan bíró ugyan nem szavazott, de feltételezhetően az elvi lehetőség mellett szavazott volna. Vagyis összességében jelen pillanatban jelentős többségben vannak azok, akik – *strict scrutiny* mellett ugyan – de fenntartanák a kérdéses módszert, legalább elvi szinten.
4. Legalábbis azok, amelyek vonatkoznak a tagállamokra is, de a 14. Alkotmánykiegészítés Equal Protection Klauzulája ilyen.
5. Ez a legszigorúbb alapjogi teszt (*strict scrutiny*), amely során egyébként az alperes állami intézménynek kell az igazát bizonyítania.
6. Amely ügyek a Bíróság ügyválogatási gyakorlata alapján azonban valószínűleg már nem fognak eljutni a Bíróságig a következő évtizedben.
7. Ti. legalább négy bíró szavazata kell ahhoz, hogy az ún. *writ of certiorari*-n keresztül a kilenctagú Bíróság egy ügyet érdemi elbírálásra befogadjon.

8. Amely feltételezhetően azért is rövid, hogy minél több bíró támogatását elnyerje.
9. Itt kell megjegyezni, hogy a faji alapú kategorizálás, megkülönböztetés (ti. ami egyes csoportoknak megerősítő intézkedés, azt más csoportok hátrányos megkülönböztetésnek értékelhetik) kérdéskörére nem csak a szövetségi alkotmány, hanem egyéb, szövetségi és tagállami jogszabályok is vonatkoznak, az adott körülménytől függően tehát számos jogalapon lehet pert indítani. Jelen eset a szövetségi alkotmányjogi esetjog része.
10. Pl. a tagállami törvényhozás, az adott egyetem autonómiájától függően pl. kifejezetten előírhat bizonyos eljárási szabályokat vagy akár általánosságban megtilthatja a faji vagy nemi kategorizáción alapuló megerősítő intézkedéseket.
11. Jobb magánegyetemeken akár nyolc-tízszeres túljelentkezés sem ismeretlen, akiből akár a végül felvettek két-háromszorosát is fel lehetne venni anélkül, hogy az egyetem 'objektív' mutatói ne romoljanak, és az egyetem helyezése ne kerüljön veszélybe.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 5. CIKKE SZABADSÁGHOZ ÉS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG

X. Y. Magyarország elleni ügye¹

Az ügy körülményei. A kérelmező 1976-ban született. 2007. november 15-én letartóztatták, azzal gyanúsítva, hogy több gépjárművet is elloptott. Arra hivatkozva, hogy megalapozottan feltehető volt a szökés, elrejtőzés, vagy újabb bűncselekmény elkövetésének veszélye, előzetes letartóztatását rendelték el, amelyet több ízben is fenntartottak. A kérelmező többször kifogásolta, hogy nem jutott hozzá mindazon bizonyítékokhoz, amelyek a letartóztatását megalapozzák. Ezen kérelmeit minden esetben elutasították. Mindeközben egy szakvélemény megállapította, hogy személyiségzavarban szenved, valamint egy másik vélemény megállapította, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben szexuális erőszakot szenvedett el. Mindezek ellenére előzetes letartóztatását ismételt meghosszabbították. Az előzetes letartóztatás eredetileg 2008. február 17-éig tartott volna, azonban a kérelmezőt nem bocsátották szabadon, mivel a fogva tartó intézet egy gépelési hiba következtében úgy értelmezte, hogy május 17-éig tart a kérelmező fogva tartása. Végül csak március 11-én korrigálta a bíróság a hibát. Egészségügyi állapotára hivatkozással a kérelmező 2008. április 3-án kérte a szabadon bocsátását; ezt a kérelmét megtagadták. Végül, 2008. május 29-én előzetes letartóztatását házi őrizetre változtatták, amelyet júniusban lakhely-elhagyási tilalomra változtatott a bíróság. A büntetőeljárás jelenleg is folyamatban van.

A kérelmező elsődlegesen az Egyezmény 5. cikk 1. pontja sérelme megállapítását kérte a 2008. február 18. és március 11. közötti jogellenes fogva tartására tekintettel. Ezen túl pedig akként vélekedett, hogy a fogva tartás ésszerűtlenül hosszú ideig tartott, ami az Egyezmény 5. cikk 3. pontjának sérelmét eredményezi. Az 5. cikk 4. pontjának sérelme megállapítását pedig azért kezdeményezte, mert álláspontja szerint ügyében nem érvényesült a fegyverek egyenlőségének elve, ugyanis a nyomozás lényeges irataihoz való hozzáférést nem biztosították számára.

*A döntés.*² Az EJEB először az Egyezmény 5. cikk 1. pontjával kapcsolatos kifogást vizsgálta. A kor-

mány hangsúlyozta, hogy a kérelmezőnek a Polgári Törvénykönyvnek megfelelően államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség megállapítása iránti keresetet kellett volna benyújtania a bírósággal szemben, amely a formális hiba alapján tartotta fenn a fogva tartását. Mivel ez nem történt meg, ezért a kormány szerint a kérelmező nem merítette ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket. Ráadásul, mivel a büntetőeljárás még folyamatban van, ezért az sem állítható egyértelműen, hogy a kérelmező az Egyezmény szerint áldozatnak minősül. Az EJEB megállapította, hogy a felek álláspontja megegyezik abban a tekintetben, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kártérítési felelősség megállapítására irányuló polgári pernek leginkább a büntetőeljárás befejeztével lenne megbízható eredménye. Továbbá, az EJEB hangsúlyozta, hogy egyáltalán nem biztos, hogy egy ilyen polgári per biztosan megállapítaná a formális okból eredő jogellenességet. A Bíróság az ügy ezen vonatkozásában arra a megállapításra jutott, hogy mivel a fellebbviteli bíróság megállapította, hogy az előzetes letartóztatás meghosszabbítása – még ha ez a rendelkező részben foglalt elírásra is vezethető vissza – nem volt jogszerű, ami a bírósági jogalkalmazás hibájára vezethető vissza, nem állítható, hogy jogszabályi hiányosságról beszélhetünk. Végül megállapításra került az Egyezmény 5. cikk 1. pontjának sérelme.

Az Egyezmény 5. cikk 3. pontjának sérelmével kapcsolatosan a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a hat hónapig és tizenegy napig tartó előzetes letartóztatás alatt nem merült fel tényleges szempontként a kevésbé szigorú megoldás lehetősége. Az EJEB ezt a tényt különösen aggasztónak vélte, tekintettel arra, hogy a hatóságok számára ismert volt a kérelmező pszichológiai problémája, valamint az, hogy szexuális erőszak áldozata is volt ezen idő alatt, ugyanis mindezt szakértői vélemények támasztották alá. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a hatóságok számára az idő múlásával – figyelemmel a kérelmező romló egészségére is – egyre nyilvánvalóbbá kellett válnia annak, hogy a letartóztatás már nem szolgálja az ügy ésszerű időn belüli befejezésének követelményét, továbbá az az ok sem tekinthető elegendőnek, hogy a kérelmező fogva tartása a büntetőeljárás cselekményeknél való jelenlétét biztosítja. Ezek az okok nem voltak elegendőek annak igazolásául, hogy a kérdéses időszakban a kérelmező előzetes le-

tartóztatása szükséges lett volna, ezért az EJEB az Egyezmény 5. cikk 3. pontjának sérelmét is megállapította.

Az Egyezmény 5. cikk 4. pontjával kapcsolatos kifogás tekintetében a kormány kifejtette, hogy a kérelmezőnek kártérítési pert kellett volna indítania annak megállapítása érdekében, hogy az igazságszolgáltatás szervei megtagadták az eljárás irataihoz való hozzáférés jogát, és mindebből kára keletkezett. A kormány ráadásul azt is hangsúlyozta, hogy a hazai szabályozás szerint a nyomozási iratokhoz való hozzáférés a vádhatóság belátásától függően korlátozható. Ezzel összefüggésben a kérelmező azt sérelmezte, hogy semmilyen hozzáférése nem volt az ügy azon bizonyítékaihoz, amelyek a letartóztatását bizonyítják. Az EJEB ezzel összefüggésben felhívta a figyelmet arra, hogy a fogva tartott és a letartóztatott személyeknek joga van a szabadságkorlátozásuk eljárási és anyagi feltételeinek áttekintésére, ami elengedhetetlen a törvényesség követelményének való megfeleléshez is. A bíróságnak, amikor egy letartóztatást elrendelő fellebbezést bírál el, az eljárási garanciákat is biztosítani kell. Ilyennek tekinthető a felek közötti fegyverek egyenlősége elvének biztosítása az eljárás során. Az EJEB a konkrét ügy vonatkozásában megállapította, hogy a kérelmező mind a hazai hatóságok előtt, mind a Bíróság előtt folyamatosan hangsúlyozta, hogy nem biztosították számára az ügy releváns elemeihez való hozzáférést, továbbá azt is kiemelte, hogy a hazai bíróságok az erre irányuló kérelmét elutasították anélkül, hogy azt érdemben indokolták volna. Az EJEB arra a megállapításra jutott, hogy a fegyverek egyenlőségének elve az előbbiekből kifolyólag nem volt biztosított az eljárás során, következésképpen megállapítható az Egyezmény 5. cikk 4. pontjának sérelme is.

Mészáros Gábor

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLETHEZ VALÓ JOG

Csoma Románia elleni ügye³

Az ügy körülményei. Az ápolónőként dolgozó kérelmező 2002. januárjában állapotos lett. A terhesség 16. hetében a magzatnál vízfejűséget diagnosztizáltak, ezért az orvosával, dr. P. C.-vel történt egyeztetést követően a kérelmező a terhesség megszakítása mellett döntött. 2002. május 13-án beszállították a kovásznai Városi Kórházba, ahol infúzióन keresztül művi vetélést előidéző gyógyszereket ka-

pott. Mivel ez az eljárás hatástalan volt, másnap koncentrált glükózoldatot fecskendeztek a hasába. 2002. május 15-e éjjelén a kérelmező láza felszökött, ennek ellenére orvos nem vizsgálta meg azonnal, csupán fájdalomcsillapítókat kapott. Másnap reggel a kérelmező elvetélt. Ezt követően erős vérzés lépett fel nála, amelyet a kórházi személyzet többszöri beavatkozás ellenére sem tudott elállítani. Egy vizsgálat a kérelmezőnél súlyos véralvadási problémát (disszeminált intravaszkuláris koaguláció – DIC) állapított meg. Miután az állapota kritikussá vált, átszállították a megyei kórházba, ahol életének megmentése érdekében az orvosoknak el kellett távolítani a nő reproduktív szerveit.

Az eset után a kérelmező azzal a panasszal fordult a Kovászna Megyei Orvosi Kollégiumhoz, hogy dr. P. C. súlyos orvosi hibákat vétett a kezelés során. A testület 2002. szeptember 18-án kelt állásfoglalásában nem állapított meg közvetlen okozati összefüggést a hasi injekció és a kialakult véralvadási zavar között, mindazonáltal megjegyezte, hogy a kezelés során történt néhány mulasztás: hiányzott például az egészségügyi dokumentációból a kérelmező írásos beleegyező nyilatkozata, továbbá az injekció beadását elősegítő, a placenta helyének meghatározására szolgáló ultrahangos kép, valamint a vonatkozó laborvizsgálatok eredménye is.

A kérelmező feljelentést is tett dr. P. C. ellen gondatlanságból elkövetett súlyos testi sértés és foglalkozás körében elkövetett gondatlan veszélyeztetés miatt. 2002. november 19-én bejelentette továbbá, hogy a büntetőeljárás keretében polgári jogi igényének is érvényt kíván szerezni. A nyomozás során két igazságügyi szakértői intézet is szakvéleményt adott, amelyek szerint nem történt orvosi mulasztás a kérelmező kezelése során, ugyanakkor mindkettő megemlítette a nő egészségügyi dokumentációjának hiányosságait. Az ügyész a szakértői véleményekre való tekintettel 2003. február 13-án végül úgy döntött, hogy nem emel vádat az érintett orvos ellen. Határozatát a felettes ügyész és a Kovászna Megyei Bíróság is helybenhagyta.

2003. április 16-án a Kovászna Megyei Bíróság mellett működő ügyész felkérte a Mina Minovici Országos Törvényszéki Orvostani Intézetet az állásfoglalások felülvizsgálatára, mivel álláspontja szerint az igazságügyi orvostani vélemények alapján nem lehetett megállapítani azt, hogy történt-e olyan orvosi mulasztás, amely megalapozná dr. P. C. büntetőjogi felelősségét. A testület 2004. január 26-án kiadott jelentésében megerősítette a korábbi szakvélemények megállapításait, ugyanakkor azt is kimondta, hogy dr. P. C. elmulasztotta ismertetni a páciensével a javasolt kezelést és annak lehetséges követ-

kezményeit, valamint nem kért tőle írásbeli hozzájárulást az injekció beadásához.

A kérelmező az EJEB-hez benyújtott panaszában azt kifogásolta, hogy az orvosa nem tájékoztatta őt megfelelő módon a kezelés kockázatairól. Továbbá, véleménye szerint az ügyében folytatott vizsgálat felületes volt, és az illetékes hatóságok nem jártak el pártatlanul az orvosi szakvélemények kiadása során, és nem ismerték el az őt ért súlyos testi károsodást, ami ahhoz vezetett, hogy a vétkes személy büntetlenül maradt. Mindezek miatt sérültek az Egyezmény 2., 6. és 13. cikkében foglalt jogai.

*A döntés.*⁴ A bíróság, hivatkozva többek között a Pretty Egyesült Királyság elleni ügyében⁵ hozott ítéletére is, saját hatáskörben úgy döntött, hogy a kérelmet a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog szemszögéből mérlegeli.

Az ügy körülményeivel kapcsolatban a testület megjegyezte, hogy a kérelmező az orvos által a beavatkozás során elkövetett mulasztásokat és a hatóságok nem megfelelő eljárását kifogásolta, az esetet ezért az Egyezmény 8. cikkéből fakadó pozitív kötelezettségek szempontjából vizsgálta meg. Ezek alapján egy államnak olyan jogszabályokat kell elfogadnia, amelyek arra kötelezik a kórházakat, hogy megfelelő intézkedéseket tegyenek a betegek életének védelme érdekében. Lényeges, hogy azon személyek, akiknek az egészsége veszélyben van, hozzáférjenek azokhoz az információkhoz, amelyek a veszélyek mérlegeléséhez szükségesek. Ebből következően az államok kötelesek a szükséges szabályozás elfogadásával biztosítani, hogy az orvosok felmérjék egy tervezett egészségügyi beavatkozásnak a páciens testi integritására gyakorolt előre látható hatásait. Továbbá, előzetesen tájékoztatniuk kell az érintettet a kezelés következményeiről; oly módon, hogy tájékozott beleegyezést adhasson.

Az EJEB ugyanakkor felidézte, hogy az állam – elméletileg – mentesülhet a pozitív kötelezettségekkel eredő felelősség alól, amennyiben a jogrendszer lehetővé teszi a betegek számára a hozzáférést az olyan polgári jogi vagy fegyelmi eljárásokhoz, amelyek keretében megállapítható a felelősség az orvosi mulasztásért, és megfelelő elégtétel nyújtható az áldozat számára.

A bíróság az ítélkezési gyakorlatában nagy hangsúlyt fektet az előzetes beleegyezés követelményére, ezért a páciens megfelelő tájékoztatásának bármennyű figyelmen kívül hagyása az orvosi személyzet által maga után vonhatja az állam felelősségének megállapítását. A román törvények kifejezetten előírják, hogy a betegnek tájékoztatást kell biztosítani, amely lehetővé teszi számára az előzetes beleegyezést, az orvos pedig köteles az érintett hozzájárulását beszé-

rezni. A testület nem talált ésszerű magyarázatot arra, hogy dr. P. C. miért nem kért a koncentrált glükózt tartalmazó injekció beadását megelőzően a kérelmezőtől beleegyezést, és az ügy körülményei sem indokolták az abortusz sürgős elvégzését: nem állt fenn ugyanis olyan helyzet, amelyben az orvosnak ne lett volna ideje a nő megfelelő kivizsgálására. Ezt a tényt az orvosi kollégium által készített állásfoglalás is alátámasztotta, a büntetőeljárás során készített szakvélemények ugyanakkor nem tárgyalták érdemben.

Az EJEB a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy a kérelmező rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek megfelelő elégtételt biztosíthattak volna-e számára. Ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy Csoma a büntetőeljárás keretében beterjesztett polgári keresete révén – legalábbis elméleti szinten – elérhette volna az általa elszenvedett kár jóvátételét, ezért e jogorvoslat megfelelő lett volna. A nyomozás kivitelezésével kapcsolatban ugyanakkor a testület azt állapította meg, hogy az ügyész nem vette kellőképpen figyelembe a felmerült ténybeli ellentmondásokat: döntését kizárólag az általa indítványozott két igazságügyi orvostani szakvéleményre alapozta, figyelmen kívül hagyva az orvosi kollégium – kellően megalapozott – jelentését, valamint az Országos Törvényszéki Orvostani Intézet véleményét.

Abban a kérdésben, hogy az orvos és a kórház ellen indított polgári per megfelelő jogorvoslat lett volna-e, az EJEB kiemelte, hogy az eset idején hatályos román jog nem tette lehetővé a kérelmező számára újabb igazságügyi orvostani vélemény indítványozását, mivel az Országos Törvényszéki Orvostani Intézet már állást foglalt az ügyben. Az orvosi mulasztás kérdését ezért nem hozhatta volna fel egy újabb eljárás keretében. Továbbá, a román bíróságok sem érvényesítik következetesen a gyakorlatukban a kórházak orvosi mulasztásokkal kapcsolatos felelősségét. Egy esetleges kártérítési kereset így nem minősülne megfelelő jogorvoslatnak. Mivel pedig a kérelmező nem maradt passzív a büntetőeljárás során, hanem megkereste az orvosi kollégiumot, és polgári keresetet is benyújtott, nem lehetett tőle elvárni, hogy újabb pert indítson.

Az EJEB szerint azáltal, hogy nem vonták be kellőképpen az orvosi kezelésével kapcsolatos döntési folyamatba és nem tájékoztatták őt megfelelő módon a lehetséges kockázatokról, megsértették a kérelmező magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogát. Mivel az eset idején hatályos román jog nem biztosította számára, hogy megfelelő elégtételt kaphasson az őt ért sérelem miatt, Románia nem tett eleget a 8. cikkéből fakadó pozitív kötelezettségeinek.

Kommentár. A bíróság ismét megerősítette, hogy

az orvosi beavatkozásokat megelőző tájékoztatás és a beteg arra épülő beleegyezése olyan alapkövetelmény, amelynek figyelmen kívül hagyása az érintett magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogának sérelmét eredményezi. Az államnak ezért kötelessége, hogy megfelelő intézkedéseket hozzon a betegek jogainak biztosítása érdekében, illetőleg lehetővé kell tennie a már bekövetkezett jogsérelem megfelelő orvoslását. Mivel a jelen ügyben ez nem történt meg, a testület megállapította Románia felelősségét a 8. cikkből eredő pozitív kötelezettségek megsértése miatt.

Buzás Péter

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Ashby Donald és mások
Franciaország elleni ügye⁶*

Az ügy körülményei. A kérelmező divatfotósok felvételeket készítettek egy 2003-as párizsi divatbemutatóról, és a fényképeket a divatházak engedélye nélkül tették közzé egy másik divatcég internetes oldalán. A képek közzétételét követően a három divatfotóst a párizsi büntetőbíróság előbb felmentette, majd 2007-ben a párizsi fellebbviteli bíróság megváltoztatta az ítéletet, és szerzői jogok megsértése miatt 3 ezer és 8 ezer euró közötti pénzbírság megfizetésére ítélte őket, valamint összesen 225 ezer euró kártérítést ítél meg a francia divattervezők és divatházak szövetségének (La Fédération française de la couture) és öt divatháznak. A bíróság emellett arra is kötelezte a fotósokat, hogy az ítéletet három napilapban vagy magazinban saját költségükön tegyék közzé. A kérelmezők felülvizsgálati kérelmükben az Egyezmény 10. cikkére, valamint a szerzői jogi törvényre, a szellemi tulajdonról szóló 1992. évi kódexre (Code de la Propriété Intellectuelle, Article 122–125. 9.) hivatkoztak, amely lehetővé teszi a szerzői mű többszörözését, ábrázolását vagy a mű nyilvánossághoz közvetítését kizárólag hírközlési és tájékoztatási céllal nyomtatásban, az elektronikus médiában vagy az interneten, feltéve, hogy a szerző nevét egyértelműen jelzik. A kérelmezők szerint ez a kivétel a fényképek online terjesztésére, illetve egy olyan internetes honlagra is alkalmazható, amely divattal és a divattervezéssel foglalkozik. A semmítőszék (Cour de Cassation) 2008 februárjában elutasította a felülvizsgálati kérelmet. A kérelmezők ezután az EJEB-hez fordultak, az Egyezmény 10. cikkének sérelmét állítva.

*A döntés.*⁷ A kérelmezők a strasbourgi bíróság előtt azzal érveltek, hogy a divatbemutatón készült fényképek „információ”, és azok internetes terjesztése a véleménynyilvánítás szabadságába tartozik; akkor is, ha üzleti céllal történik. Az információ közérdekű témával kapcsolatos: a nyilvánosságnak joga van tájékoztatást kapni az aktuális divatról, és a sajtó korlátozása a divatbemutatókról készített fényképek terjesztésében aránytalanul sérti ezt a jogot. Ha az alkotók úgy döntenek, hogy a rendezvényre meghívják a sajtó képviselőit, hogy munkájukat bemutassák a nyilvánosság számára, úgy nem kifogásolhatják, ha a nyilvánosságra hozatal meghaladja a várakozásokat, és az állam nem írhatja elő a sajtónak, hogy az tetszőleges kíváncsnak feleljen meg. A kérelmezők szerint aránytalanul súlyos büntetőjogi és polgári jogi szankciókat is alkalmaztak ellenük, mivel nem csak jelentős büntető pénzbírságra ítélték, de jelentős kártérítés megfizetésére is kötelezték őket, ami „anyagilag megfojtja” őket.

A kormányzat ezzel szemben azzal érvelt, hogy a beavatkozás célja nem a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása, hanem jogorvoslat nyújtása volt, hiszen a képeket haszonszerzés céljából tették közzé, az alkotók engedélye nélkül. Az alkotók jogai hasonlóak ahhoz a szerzőhöz, akinek munkája engedély nélkül jelenik meg. A tagállamok szélesebb mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amikor a véleménynyilvánítást olyan témában korlátozzák, amely nem tart közérdeklődésre számot, márpedig a divatbemutatóról készült fényképek nem járultak hozzá politikai vagy társadalmi vitához, vagy közéleti kérdések megoldásához. A beavatkozás, illetve az annak alapjául szolgáló törvény célja, hogy megvédje a szellemi tulajdonhoz való jogot, illetve megvédje a szerzők jogait, szem előtt tartva munkáik – mint például a divatházak ún. *haute couture* alkotásai – hamisításának kockázatát.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a 10. cikk az interneten folyó kommunikációra is alkalmazandó, függetlenül attól, hogy milyen típusú üzenetet közvetít. A véleménynyilvánítás szabadsága a fényképek közzétételét is magában foglalja, így a szóban forgó fényképek internetes közzététele is a véleményszabadság gyakorlásának számít. A kérelmezők szerzői jogok megsértése miatti elítélése ezért beavatkozás a véleménynyilvánítás szabadságába, amelynek célja mások jogainak, a divatházak, divattervezők szerzői jogainak védelme. A Bíróság kiemelte, hogy a részes államokat megillető mérlegelési jogkör (*margin of appreciation*) terjedelme számos tényezőtől függ, beleértve a közlés típusát vagy a kérdéses információk fontosságát. Így az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdése kevés teret enged a politikai beszéd korlátozá-

sára, míg szélesebb mozgástér van a kereskedelmi közlések szabályozására. A Bíróság azonban úgy vélte, hogy ebben az esetben széles mérlegelési jogkör kell adni a tagállami hatóságoknak, mivel a divatbemutatóról készült képek honlapon való közzététele nem egy közérdeklődésre számot tartó társadalmi kérdéshez kapcsolódott, hanem az a „kereskedelmi beszéd” egyik fajtáját érintette. Kétségtelen, hogy a kérelmezők a fényképeket a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tették, de nem lehet azt mondani, hogy ezzel közérdekű vitában vettek volna részt. Továbbá, a tagállamok egyensúlyozhatnak az egymással versengő jogok és érdekek között, amikor a beavatkozás célja mások jogainak védelme. Jelen esetben két ellentétes, ütköző alapvető jog között kellett egyensúlyt teremteni: egyrészt az Egyezmény 10. cikke által védett véleménynyilvánítás szabadsága, másrészt az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében rögzített tulajdonhoz való jog között, amely a szellemi tulajdonra is kiterjed. E két tényező a nemzeti hatóságok számára különösen széles mérlegelési jogkört tesz lehetővé.

A Bíróság egyetértett a francia bíróságok azon megállapításával, hogy a kérelmezők a képek közzétételével, a szerzői jogi jogosultak engedélye nélküli bemutatásával megsértették mások szellemi tulajdonhoz való jogát. Nem értett egyet azzal a megállapítással, hogy „a hazai bíróság túllépte mérlegelési szabadságát azáltal, hogy divatdiktátorok jogainak adott túlsúlyt a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságával szemben”. A Bíróság szerint a szankciók természete és súlyossága – amit figyelembe kell venni a véleménynyilvánítás szabadságába való beavatkozás arányosságának értékelésekor – sem olyan, ami a beavatkozást az elérni kívánt legitim célhoz képest aránytalaná tenné. A kérelmezők nem szolgáltattak bizonyítékot arra, hogy ezek a szankciók „anyagilag megfojtották” volna őket, a károk kiszámítása tekintetében pedig utalt a tisztességes eljárás garanciájára, ami nem volt vitatott. Ilyen körülmények között – mivel különösen széles mérlegelési jogkör biztosított a hazai hatóságoknak – a Bíróság egyhangúlag arra a következtetésre jutott, hogy a beavatkozás nem aránytalan az elérni kívánt céllal, és a francia hatóságok nem sértették meg az Egyezmény 10. cikkét.

Kommentár: Az ítélet több szempontból is érdekes. Egyrészt ez az első olyan eset, amely képek internetes közzétételével és a szerzői jog megsértésével kapcsolatos. A Bíróság első ízben tisztázta érdeemben, hogy a szerzői jogilag védett tartalmak illegális letöltése, lejátszása vagy nyilvánosságra hozatala miatti elítélés a szerzői jog alapján beavatkozásnak minősül a véleménynyilvánítás és az információ, illetve a tájékozódás szabadságába. Bár az íté-

let nem állapította meg a 10. cikk megsértését, egyértelműen kimondta, hogy a szerzői jog érvényesítése, a jogvédett művek használatának korlátozása és a szerzői jogi törvény alapján történő elítélés, illetve más bírósági határozat korlátozza a véleménynyilvánítás és az információ szabadságát. Az ilyen beavatkozásnak is összhangban kell lennie az Egyezmény 10. cikkével, azaz törvény által előírtan és a 10. cikk (2) bekezdésében szereplő törvényes cél érdekében kell történnie, valamint szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban. Más szóval, a művészi vagy újságírói szabadságot korlátozó szankcióhoz nem elegendő az, hogy megsértették a szerzői jogra vonatkozó rendelkezéseket. Másrészt a Bíróság ítélete világosan illusztrálja a különbséget aközött, hogy a véleménynyilvánítás és annak tartalma közérdeklődésre számot tartó kérdést érint-e, hozzájárul-e közügyek megvitatásához, vagy csak „kereskedelmi beszédnek” minősül. Az olyan véleménynyilvánítások, üzenetek, képek és tartalmak, amelyek csupán a haszonszerzést célozzák, nem élveznek ugyanolyan magas szintű védelmet. Márpedig nincs jele annak, hogy a kérelmezők a képek pusztán közzétételével közérdekű vitában vettek volna részt, a képeket kizárólag kereskedelmi környezetben használták. Ebben az esetben a Bíróság szerint a tagállamok hatóságait meglehetősen széles mérlegelési jogkör illeti meg még abban az esetben is, ha a beavatkozásra büntetőjogi felelősségre vonás keretében kerül sor, vagy ha nagyon magas a megítélt kártérítés mértéke.

Kétségtelenül más lett volna a helyzet, ha az internetre feltett képek közérdekű vitához járultak volna hozzá (pl. a nők jogai a divat világában, anorexia kérdése), és a képek közzététele indokolt lett volna ebben az összefüggésben. Ez esetben a Bíróság szigorúbb vizsgálatára lett volna szükség, ami egyúttal a tagállami hatóságok mérlegelési jogkörét is csökkenti. Az, hogy a beavatkozás csak „kereskedelmi beszéd”-et érintett, nem zárja ki, hogy más esetekben a Bíróság szigorúbban ellenőrizze a véleménynyilvánítás szabadsága és a szerzői jog közötti konfliktus kiegyensúlyozását. Ez a helyzet különösen olyan ügyekben, mint például az előzetes korlátozás (pl. az internetes oldalak blokkolása), a művészi kifejezés szabadsága, a politikai beszéd, a hivatalos dokumentumok felhasználása, művek többszörözése és nyilvánossághoz közvetítése oktatási vagy tudományos célból, civil szervezetek részvétele a közérdekű vitákban. Hasonló a helyzet, amikor újságírók és a sajtó a társadalom éber őre (*public watchdog*) funkcióját gyakorolják egy demokráciában, a paródiák, karikatúrák vagy a felhasználás egyéb formáinál, illetve akkor, amikor a szankciók a dermesztő hatást

(*chilling effect*) gyakorolhatnak a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságára. A szerzői jog alapján történő ilyen beavatkozásoknál alapos mérlegelést kell elvégezni a 10. cikk és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke között. A Bíróságnak az ilyen mérlegeléshez az előreláthatóság érdekében egyértelmű kritériumokat kell kidolgoznia. Ám mindaddig, amíg nem világos, hogy milyen feltételekkel kell alkalmazni ezt a mérlegelést, bizonytalanságot okozhat az olyan ügyek megítélésében, amikor a szerzői jog érdekében avatkoznak be a véleménynyilvánítás és az információ szabadságába.⁸

Kóczián Sándor

Neij és Sunde Kolmisoppi Svédország elleni ügye⁹

Az ügy körülményei. A kérelmezők a *The Pirate Bay* (TPB) nevű fájlmegosztó (*torrent*) internetes oldal alapítói. 2006 májusában a svéd rendőrség egy razia során lefoglalta a honlap néhány szerverét, az ügyészség pedig vádat emelt a szerzői jogi törvény megsértése miatt. 2009-ben a bíróság kimondta, hogy az alapítók a portál üzemeltetésével szerzői jogi jogsértést követtek el, és egy év letöltendő szabadságvesztésre, valamint 3,3 millió euró pénzbüntetésre ítélte őket. A fellebbviteli bíróság a kiszabott börtönbüntetést ugyan mérsékelte, ám a pénzbüntetés összegét 5 millió euróra emelte. A két kérelmező ezek után a strasbourgi bírósághoz fordult.

*A döntés.*¹⁰ A kérelmezők arra hivatkoztak, hogy a véleménynyilvánítási szabadságuk mellett az információk megismerésének és közlésének jogát is megsértették. A *Pirate Bay* nem tárolt tartalmakat a szerverein, az oldal működtetésével csak információkat fogadtak és közvetítettek, illetve kapcsolati lehetőséget biztosítottak a felhasználók számára, amelyhez az Egyezmény 10. cikke alapján joguk van. A jogsértést nem ők, hanem a jogvédett tartalmakat jogosulatlanul megosztó felhasználók követték el. A 10. cikk rögzíti azt a jogot, hogy automatikus szolgáltatásnyújtás keretében a felhasználók egymás között nem jogvédett tartalmakat osszanak meg az internetes kommunikáció alapelveinek megfelelően és az információs társadalmon belül. Véleményük szerint a 10. cikk védi az ilyen szolgáltatás nyújtásának jogát az interneten, amely legális és illegális célokra egyaránt felhasználható anélkül, hogy a szolgáltatást működtető személyek felelősek lennének a szolgáltatást használó személyek által elkövetett cselekményekért. Ők nem tehetők felelőssé azért, mert mások használják a TPB-t, amelynek kezdeti célja csupán az volt, hogy megkönnyítse az információk cseréjét az interneten.

A strasbourgi bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a kérelmezőket egy olyan weboldal működtetésében való részvételért ítélték el, amely a felhasználók számára lehetővé tette, hogy szerzői jog által védett digitális tartalmakat – filmeket, zenéket, számítógépes játékokat – osszanak meg. A Bíróság következetesen hangsúlyozta, hogy az Egyezmény 10. cikke biztosítja az információk közlésének jogát, valamint azt, hogy a nyilvánosság megismerhesse azokat. Figyelembe véve az elérhetőségét és a tárolás képességét, valamint a hatalmas mennyiségű információ közzétételét, az internet fontos szerepet játszik a nyilvánosság hírekhez való hozzáféréseinek javításában, illetve általában az információk megosztásának és terjesztésének megkönnyítésében. Sőt, a 10. cikk nemcsak az információk tartalmát, hanem azok küldésének vagy fogadásának eszközeit is védi, mivel azok bármely korlátozása beavatkozás az információk megismerésének és közlésének jogába. A véleménynyilvánítás szabadsága mindenkit megillet, függetlenül attól, hogy a vélemény kinyilvánítására hasznoszerzés céljából vagy anélkül kerül sor. A Bíróság ezért úgy ítélte meg, hogy a kérelmezők által fenntartott eszköz, amely arra szolgál, hogy mások információkat közölhessenek és fogadjanak, a 10. cikk hatálya alá tartozik, és elítélésük beavatkozás a véleménynyilvánítási szabadságukba.

A beavatkozás törvényes célja a szerzői jogok védelme a szóban forgó tartalmak esetében. A Bíróság szerint meg kell találni az egyensúlyt a véleménynyilvánítás szabadsága és a szerzői jog védelmének érvényesülése között. Mérlegelni kell egyrészt a kérelmezők azon érdeke között, hogy elősegítsék az információk megosztását, másrészt a szerzői jogi jogosultak védelmének érdeke között. A szerzői jogi jogosultak védelméhez fűződő érdek súlya kapcsán a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a szellemi tulajdon az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének védelmében részesül. E jog valódi, tényleges gyakorlásának biztosításához nem elegendő az állam beavatkozástól való tartózkodása, hanem pozitív védelmi intézkedésekre is szükség van. A svéd hatóságoknak tehát két egymással versengő érdek között kellett egyensúlyt teremteniük, amelyeket egyaránt véd az Egyezmény. A Bíróság hozzátette, hogy a tagállamokat megillető mérlegelési jogkör szélessége számos tényezőtől függ, amelyek közül a szóban forgó információk típusa különösen fontos. Jelen esetben a közétett tartalmak – amelyek miatt a kérelmezőket elítélték – nem élveznek ugyanolyan magas szintű védelmet, mint a politikai véleménynyilvánítás és vita. A szóban forgó információk természete és a fent említett érdekek egyensúlyozása pedig az állam számára különösen széles mérlegelési jogkört tesz lehe-

tővé. Kérdés, hogy a szerzői jog védelme, a szerzői jogosultak érdekei fontosabbak-e, mint a véleménynyilvánítás szabadsága. A Bíróság szerint erre a kérdésre nem lehet minden esetre érvényes választ adni, azt csakis az eset tényei fényében lehet eldönteni.

Mivel a svéd hatóságok kötelesek megvédeni a szerzői jogi jogosultak szellemi tulajdonhoz fűződő jogait, a Bíróság megítélése szerint ez nyomós okot jelentett a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására. A kérelmezőket „csak” olyan tartalmak miatt ítélték el, amelyek szerzői jogilag védettek. A Bíróság a börtönbüntetést és a kártérítést sem tekintette aránytalannak. E következtetés levonásához tekintettel volt arra, hogy a kérelmezők nem tettek lépéseket a kérdéses torrentfájlok eltávolítására még annak ellenére sem, hogy arra kifejezetten felszólították őket. Számukra közömbös volt az a tény, hogy a TPB-n keresztül folyó fájlmegosztás tárgyát szerzői jogi védelem alatt álló művek képezték. Összefoglalva, különös tekintettel a megosztott tartalmak jellegére, a Bíróság szerint kellően megalapozott indokkal korlátozták a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságát, a beavatkozás „szükséges egy demokratikus társadalomban”, és a kiszabott büntetés sem tekinthető aránytalannak, ezért a svéd hatóságok nem sértették meg a 10. cikket. A Bíróság ezért a kérelmet nyilvánvalóan megalapozatlannak mondta ki, és egyhangúlag elfogadhatatlannak nyilvánította.

Kommentár: Bár a strasbourgi bíróság ezúttal sem állapította meg az Egyezmény 10. cikkének megsértését, a határozat megerősítette, hogy a szerzői jogok érvényesítése, a szerzői jogilag védett művek használatának korlátozása végső soron beavatkozás a véleménynyilvánítás és az információ szabadságába. Ez elkerülhetetlenül szükségessé teszi az egyes jogok közötti egyensúlyozást. A Bíróság azonban ezúttal sem határozta meg azokat a kritériumokat, amelyeket a mérlegeléskor figyelembe kell venni, csökkentve a részes államok különösen széles mérlegelési jogkörét.¹¹

Kóczyán Sándor

AZ EGYEZMÉNY 8. ÉS 14. CIKKE MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLETHEZ VALÓ JOG MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA

*X. és mások Ausztria elleni ügye*¹²

Az ügy körülményei. A három kérelmező osztrák állampolgár. Az első és a harmadik kérelmező 1967-ben született nők voltak, míg a második kérelmező

1995-ben született, és a harmadik kérelmező gyermeke, akit – azonos nemű párként – a harmadik kérelmező és az első kérelmező egy háztartásban neveltek. Figyelemmel arra, hogy a három kérelmező közös háztartásban élt, és az első kérelmező is mintegy sajátjaként gondoskodott a gyermek neveléséről, az első és a harmadik kérelmező szerint indokolt a második kérelmező első kérelmező általi örökbefogadása, ezáltal jogilag hitelesítve a gyakorlatban egyébként is létező kapcsolatukat. Az erre vonatkozó egyezséget a kérelmezők el is készítették.

A kérelmezők az osztrák polgári törvénykönyv vonatkozó 182. § (2) bekezdését akként értelmezték, hogy az kizárja az azonos neműek kapcsolata esetén annak lehetőségét, hogy az egyikük gyermekét azonos nemű társa örökbe fogadja, ezért Alkotmánybírósághoz fordultak, mondván, hogy a rendelkezés diszkriminálja őket, ezért alkotmányellenes. Az alkotmánybíróság elutasította a kérelmet arra való hivatkozással, hogy a konkrét ügyben hatáskörrel rendelkező helyi bíróságnak kell megvizsgálnia azt, hogy a rendelkezést miként értelmezi, és abban az esetben, ha az elutasítja a kérelmüket, akkor a jogorvoslati rendszer útján érvényesíthetik az általuk alkotmányellenesnek vélt szabályozásból eredő sérelmük orvoslását, végső soron az alkotmánybíróság előtt is.

A kérelmezők 2005 szeptemberében fordultak az elsőfokú bírósághoz, amely előtt kifejtették, hogy az első és a második kérelmező érzelmileg közel állnak egymáshoz, valamint a gyermeknek is előnye származik abból, ha két gondos, törődő felnőttel él egy háztartásban, egyúttal eleddig is fennálló közös háztartásuk *de facto* családként történő elismerését jelentené az örökbefogadás. A kérelmezők igazolásul csatolták a gyermekjóléti szolgálat beszámolóját is, továbbá megjegyezték azt is, hogy a gyermek apja nem járul hozzá az örökbefogadáshoz, azonban ennek indoklásaként semmit nem adott elő. Az elsőfokú bíróság megtagadta az örökbefogadási egyezség jóváhagyását; azzal, hogy a polgári törvénykönyv vonatkozó rendelkezése a kérelmezők szerinti esetre nem alkalmazható. A kérelmezők fellebbeztek a döntéssel szemben. Az Egyezmény 8. és 14. cikkére hivatkozva kifejtették, hogy a jogszabályi rendelkezés diszkriminatív, tekintettel arra, hogy jogellenes különbséget tesz a különnemű és az azonos nemű párok között. Az úgynevezett „második szülő általi örökbefogadás”¹³ ugyanis lehetséges a házas és a nem házas heteroszexuális párok számára, ugyanakkor nem lehetséges az azonos nemű párok esetében. A másodfokú bíróság meghallgatás nélkül elutasította a kérelmet arra való hivatkozással, hogy kétséges a harmadik kérelmező képviseleti joga a

második kérelmező vonatkozásában, tekintettel arra, hogy érdekütközés is lehetséges kettejük között. A Legfelsőbb Bíróság szintén elutasította a kérelmet.

A kérelmezők szerint hátrányos megkülönböztetés érte őket az összehasonlítható helyzetben lévő különnemű párokhoz képest a harmadik kérelmező örökbefogadása tekintetében, ezáltal a családi élethez való jogukban is hátrányt szenvedtek az első és a harmadik kérelmező szexuális orientációja alapján. Ennek megfelelően a panaszosok az Egyezmény 14. cikkének megsértését nehezményezték a magán- és családi élet tisztetben tartásához való jogot biztosító 8. cikkel összefüggésben.

*A döntés.*¹⁴ A kormány szerint a tagállami bíróságok azon az alapon tagadták meg a kérelmezők igényét, hogy a gyermek apja azt nem támogatta, így pedig az örökbefogadás nem állt a gyermek érdekében. Következésképpen annak a kérdésnek az érdemi vizsgálatára, miszerint a vonatkozó szabályozás jogilag ellehetetleníti az azonos nemű párok esetében az egyik pár gyermekének másik általi örökbefogadását, sor sem kerülhet. A kérelmezők nem tekinthetők az Egyezmény szerinti áldozatnak, ugyanis az ügy valamennyi körülményét figyelembe véve nem volt rájuk közvetlen hatással a vitatott szabályozás.

Az EJEB megállapította, hogy az első és a harmadik kérelmező stabil párkapcsolatban élő pár, és hosszú ideje tartó együttélésüknek immanens részese a második kérelmező is, akinek mind az édesanyja, mind pedig annak partnere a gondját viseli. A három kérelmező életközössége tehát az Egyezmény 8. cikke szerinti „családi életnek” tekinthető, így az Egyezmény 14. cikke az Egyezmény 8. cikkével való összefüggésében felhívható.

A 14. cikk alkalmazásához összehasonlítható helyzetben lévő személyek közötti eltérő bánásmódra van szükség. Kérdés tehát, hogy a kérelmezők lényegében hasonló helyzetben vannak-e, mint azon különnemű házaspárok, ahol az egyik fél örökbe kívánja fogadni a másik gyermekét. A bíróság ebben a tekintetben nemleges választ adott. Megállapította ugyanakkor, hogy a nem házas különnemű párokkal már összehasonlítható a kérelmezők helyzete a „második szülő általi örökbefogadás” tekintetében. Ezt követően az EJEB vizsgálta, hogy vajon volt-e különbség az eljárás vonatkozásában, amely különbség az első és a harmadik kérelmező szexuális orientációjára vezethető vissza. A konkrét rendelkezés vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy amíg a különnemű párok tekintetében a „második szülő általi örökbefogadás” lehetséges, addig az azonos nemű párok esetében jogilag lehetetlen, mivel a

szabályozás értelmében az örökbefogadó a gyermek azon biológiai szülőjének helyébe lép, aki vele azonos nemű. Mivel jelen ügyben az első kérelmező nő, így legfeljebb a harmadik kérelmező „helyébe léphetne”, aki pedig az ő azonos nemű élettársa. A Bíróság ezzel összefüggésben azt is kiemelte, hogy a 2010-ben hatályba lépő regisztrált élettársi kapcsolatot engedélyező törvény sem oldja meg ezt a helyzetet. Megállapította továbbá, hogy amennyiben a kérelmezők házasságon kívül élő különnemű pár lettek volna, akkor a vonatkozó szabályozás nem tette volna lehetővé az örökbefogadási kérelem elutasítását, ezért a kormány állítása, amely szerint a szabályozás a joggyakorlatban nem eredményez feltétlenül különbségtételt, megalapozatlan. Az indítványozók közvetlenül hátrányt szenvedtek a szabályozásból, ugyanis bármilyen körülmények között ugyanerre jutott volna az osztrák bíróság a „második szülő általi örökbefogadás” kapcsán azonos nemű párok esetén. A Bíróság tehát megállapította, hogy a különbségtétel a kérelmezők és a nem házas különnemű párok között fennáll, és egyértelműen a szexuális irányultságra vezethető vissza.

Az Egyezmény 8. cikkével összefüggésben a bíróság kifejtette, hogy bár ebből a cikkből közvetlenül nem vezethető le az „örökbefogadáshoz való jog”, ugyanakkor – miként azt egy egyedülálló homoszexuális kérelmező örökbefogadási ügyében már megállapította – ha egy állam olyan jogot biztosít, amely a 8. cikk védelméből eredő kötelezettséget eredményez számára, akkor ez a jogosultság nem ütközhet az Egyezmény 14. cikkébe. Hangsúlyozta, hogy a 8. cikk önmagában nem eredményez kötelezettséget a „második szülő általi örökbefogadás” jogának a nem házas párok vonatkozásában való elismerésére, azonban más a helyzet, ha a jog – az osztrák jog például – kifejezetten biztosítja ennek lehetőségét a nem házas különnemű párok esetében. A Bíróság tehát megvizsgálta, hogy ennek a jognak az azonos nemű párok vonatkozásában történő megvonása legitim célt követ-e, valamint arányosnak tekinthető-e. Megállapította, hogy a kormány nem tudott olyan kellő súllyal bíró, megalapozott indokot felmutatni, hogy a „második szülő általi örökbefogadás” lehetősége a különnemű párok esetében miért szükséges a család, illetve a gyermek védelme érdekében, ha azonos neműek esetén nem, másképpen mi az az ok, amely indokoltá teszi ennek a jognak a biztosítását a különnemű párok számára, és egyúttal nem teszi lehetővé az azonos nemű párok vonatkozásában.

Összességében az EJEB megállapította az Egyezmény 14. cikkének megsértését az Egyezmény 8. cikkével összefüggésben.

Mészáros Gábor

JEGYZETEK

1. 43888/08. számú kérelem.
2. Az EJEB 2013. március 19-én kelt ítélete.
3. 8759/05. számú kérelem.
4. Az EJEB 2013. január 15-én kelt ítélete.
5. 2346/02. számú kérelem.
6. 36769/08. számú kérelem.
7. Az EJEB 2013. január 10-én kelt ítélete.
8. Dirk VOORHOOF – Inger HØEDT-RASMUSSEN: Copyright v. Freedom of Expression. ECHR Blog, 2013. január 22. <http://echrblog.blogspot.hu/2013/01/copyright-vs-freedom-of-expression.html>
9. 40397/12. számú kérelem.
10. Az EJEB 2013. február 19-én kelt határozata (elfogadhatatlanság).
11. Dirk VOORHOOF – Inger HØEDT-RASMUSSEN: ECHR: Copyright vs. Freedom of Expression II (The Pirate Bay). Kluwer Copyright Blog, 2013. március 20. <http://kluwercopyrightblog.com/2013/03/20/echr-copyright-vs-freedom-of-expression-ii-the-pirate-bay/>
12. 19010/07. számú kérelem.
13. A hazai jogban ennek a konstrukciónak leginkább megfelelő formula a házasságról, családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény terminológiájából ismert „közös gyermekké fogadás” azon változata, amely értelmében az egyik házastárs a másik házastárs gyermekét fogadja örökbe. Ebben a formában azonban hangsúlyos, hogy csak a házastársak közötti kapcsolat esetében van rá lehetőség a hazai jogban.
14. Az EJEB (Nagykamara) 2013. február 19-én kelt ítélete.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

45/2012. (XII. 29.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság

Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: az indítványozó) az Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (Ár.) alaptörvény-ellenessége vizsgálatát és megsemmisítését kérte. Az indítvány előterjesztését követően lépett hatályba Magyarország Alaptörvényének első módosítása, amely megváltoztatta az indítvány előterjesztésekor fennálló jogszabályi környezetet, ezért az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívta fel az indítványozót abban a tekintetben, hogy fenntartja-e az indítványát, vagy ki kívánja-e azt egészíteni. Az indítványozó erre figyelemmel visszavonta az Ár. egészének alaptörvény-ellenességére vonatkozó indítványát, egyúttal továbbra is fenntartotta azt az Ár. egyes konkrét rendelkezései vonatkozásában. Kifejtette továbbá, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontja alapján csak olyan norma alkotható meg, amely az Alaptörvény hatályba lépését, az új és a korábbi alkotmány közötti átmenetet szolgálja. Az Alaptörvény Záró rendelkezésének 5. pontja alapján továbbá csak az említett norma válhat az Alaptörvény részévé. Kiemelte, hogy az Ár. azért sem tekinthető az Alaptörvény részének, mert ebben az esetben a törvényalkotó utólag, az Ár. módosításával alkotmányossá tehetne bármely korábban alaptörvény-ellenesnek ítélt, megsemmisített rendelkezést, ezzel pedig felborítaná a hatalommegosztás elvét, egyúttal kiüresíteni az alkotmánybíráskodás intézményét. Az ügy előadó bírása Bihari Mihály volt.

A testület mindenekelőtt megvizsgálta az indítványozó indítványozási jogosultsága formai feltételeinek fennállását, és arra a következtetésre jutott, hogy az indítványból egyértelműen megállapítható: az alapvető jogok biztosa absztrakt utólagos normakontroll hatáskörében kérte az Ár. egésze, illetve egyes rendelkezései felülvizsgálatát, az nem értelmezhető akként, hogy tartalmát tekintve az Alaptörvény értelmezésére irányult volna.

Ezt követően a testület az Ár. felülvizsgálhatósága vonatkozásában saját hatáskörének meglétét vizsgálta. Megállapította, hogy az Alkotmánybíróságnak töretlen a gyakorlata abban a vonatkozásban, miszerint az alkotmányi rendelkezések felülvizsgálatára és megsemmisítésére nincsen hatásköre. A testület

ugyanakkor a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatra hivatkozással megállapította azt is, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezések közjogi érvénytelenség szempontjából történő felülvizsgálatára is kiterjed, valamint hogy az Ár. felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a megállapítása során az alkotmány módosítására vonatkozó új helyzetre is tekintettel kellett lennie. Hangsúlyozta a bíróság azt is, hogy többek között 2011-ben az akkor hatályos Alkotmányt összesen tíz alkalommal módosították, valamint, hogy több jelentős alkotmánymódosítást egyéni képviselői indítványok alapján fogadtak el, több esetben ráadásul az Alkotmány szabályozási körébe nem tartozó rendelkezést is belefoglalva. Ezeket a fejleményeket nevezte a testület az „új alkotmánymódosítási gyakorlatnak”. Az Alaptörvény elfogadásával az alkotmányozó által kitűzött cél a stabil és időtálló Alaptörvény megalkotása volt. Ezt az alkotmányozói célkitűzést törte meg az Ár. azzal, hogy az átmeneti rendelkezések mellett számos nem átmeneti rendelkezést kívánt az Alaptörvény részévé tenni akként, hogy azok ténylegesen nem épültek be az Alaptörvény szövegébe. Az Ár. és annak módosításai megbontották az Alaptörvény egységét, amely mellett így létrejött egy „kis Alaptörvény”, akként hogy az Ár.-ban az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe nem tartozó, idegen elemek is bekerültek. Így az Ár. az Alaptörvényt helyettesítő törvénnyé vált, ugyanis az Alaptörvény módosítása helyett elegendővé vált az Ár. módosítása. Elvi élel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvényt helyettesítő, annak egységét és szerkezetét megbontó, szabályozási tárgykörét és tartalmát nyitottá tevő, az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény formai szempontú felülvizsgálata lehetséges.

Az AB hatásköre szempontjából releváns az Ár. jogforrási hierarchiában elfoglalt helye is. Az Alaptörvény záró rendelkezések 2. és 3. pontjára is figyelemmel az AB szerint az Ár. anyagi jogforrása az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom. Az alaki jogforrás kérdésében az AB az Alaptörvény és az Ár. között fennálló viszonyt sajátosnak tekintette, hiszen a jogalkotó lehetővé kívánta tenni, hogy az Ár. nem átmeneti szabályai az Alaptörvény részét képezzék, ezáltal burkoltan alaptörvényi rangra emelve azt. Következésképpen az Ár. módosításai az Ár. rendelkezéseinek részévé válásával automatikusan az Alaptörvény részét képeznék anélkül, hogy tényle-

gesen beépülnének az Alaptörvény normaszövegébe. Az ÁR. ráadásul nem mondhatja ki magáról, hogy az Alaptörvény része, mivel az Alaptörvényben foglalt felhatalmazás alapján fogadták el. Az ÁR. viszont az Alaptörvény módosításának sem tekinthető, ugyanis bár az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával fogadták el, de nem az Alaptörvény módosítására vonatkozó szabályok alapján. A testület álláspontja szerint tehát az ÁR. alaki jogforrásként nem határozható meg egyértelműen. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontjáról az AB megállapította, hogy az pusztán azt mondja ki, hogy az ÁR. az Alaptörvény része, azt azonban nem, hogy mitől és milyen módon válik azzá. Az ÁR. jogforrási helye tehát tisztázatlan, ráadásul több ponton ellentétes az Alaptörvénnyel, elsősorban a posztambulumban foglaltakkal – amely az Alaptörvény egységességének elvét állapítja meg –, tehát olyan külön jogszabály, amely nem interpolálódott az Alaptörvénybe, megtöri annak egységét. A testület követelményként állapította meg: az alkotmányozó akarat nem jelenhet meg vegyes tárgyú, bizonytalan jogforrási szintű jogszabályban.

A testület szerint jogállami követelmény, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma, és ezt a követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani. Az alkotmánymódosításoknak és kiegészítéseknek az Alaptörvény egységességének érdekében be kell épülniük az Alaptörvénybe. Alkotmányos jogbizonytalanságot eredményez, ha a hatályos Alaptörvény tartalma, terjedelme bizonytalan, vagy többféleképpen is meghatározható.

Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben deklarált jogállásából, alaptörvény-védelmi kötelezettségéből és a hatáskör alaptörvényi rendeltetéséből következik, hogy köteles megakadályozni, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályok működjenek a jogrendszerben. Alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje, azzal a normatartalommal és struktúrában, ahogyan azt az alkotmányozó megalkotta. Az ún. 'beépülési parancs' doktrínája értelmében az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény erre vonatkozó S) cikke alapján kerülhet csak sor, valamint ezeknek a rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe.

Az indítvány tartalmi vizsgálata során – eddigi gyakorlatára hivatkozással – hangsúlyozta, hogy a jogalkotásra szóló felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez, a formai alkotmányellenesség pedig egyúttal a jogállam köve-

telményeinek megsértését is megvalósítja. Az eddigi gyakorlatában felmerültekhez képest azonban új alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalni. Az ÁR. kapcsán sajátos közjogi érvénytelenség merül fel: az ÁR. azon rendelkezései, amelyek nem felelnek meg az Alaptörvény Záró rendelkezései 3. pontjában foglalt korlátozásnak, ellentétesek az Alaptörvénnyel, mivel túllépik az abban foglalt felhatalmazás kereteit, közjogilag érvénytelenek. Az Országgyűlésnek nem volt felhatalmazása arra, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja alapján elfogadott külön rendelkezések között nem átmeneti rendelkezéseket is elfogadjon, míg az átmeneti rendelkezések egyrészt eleve nem épültek az Alaptörvénybe, másrészt jelentős részben már teljesebbé mentek, illetve már nem hatályosak. Az Országgyűlés így olyan jogszabálynak tekintheti az ÁR.-t, amely korlátlanul bővíthető, kiegészíthető, így a folyamatos módosítás alkotmányos jogbizonytalanságot eredményez, ezáltal vitathatóvá válik az Alaptörvény aktuális tartalma, az Alkotmánybíróság hatásköre pedig szűkül. A beépülési (inkorporációs) parancson az alkotmányozó változtathat, ugyanakkor csak az Alaptörvény módosításával. Az alkotmányos legalitás elve szerint a demokratikus jogállammal nem egyeztethető össze, ha az Alaptörvény tartalma folyamatosan vitathatóvá válik, ezáltal az Alaptörvény mint alkotmánybírósági mérce is bizonytalan lesz.

Alkotmányos jogállamban az egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem vesztethet szigorából. Jogállami követelmény, hogy a jogszabályok az Alaptörvényben szabályozott eljárási rendben szülessenek meg, következésképpen a felhatalmazás túllépésével megalkotott, nem átmeneti rendelkezések utólag sem minősíthetők az Alaptörvény részévé. Az alkotmányozó nem teremthet alaptörvényi szintű jogbizonytalanságot azzal, hogy nem határozza meg pontosan az Alaptörvényben a jogalkotásra szóló felhatalmazást, valamint azzal sem, hogy olyan jogszabályt alkot, amely nem helyezhető el a hatályos jogforrási rendszerben.

Az ÁR.-nek azon rendelkezései, amelyek nem átmeneti rendelkezések, közjogilag érvénytelenek, ezért azokat az AB megsemmisítette, és az alkotmányozó feladatává tette, hogy tisztázza a részleges megsemmisítés utáni helyzetet. Az ÁR.-nek minden olyan későbbi módosítása, amely további rendelkezéseket emelne be az ÁR.-be, közjogilag érvénytelen.

Holló András párhuzamos indoklásában kifejtette, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontjában adott felhatalmazás egy sajátos „hatalomátzármaztatás”, amelyben az alkotmányozó hata-

lom van jelen, eltérő szerepben. Az alkotmányozó hatalmon belüli eltérő pozíció csak úgy lenne elképzelhető, ha elválasztanánk egymástól az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat, amely elválasztás az Alaptörvényből nem vezethető le. Az Alaptörvényben meghatározott alkotmányozási eljárás mint „önkorlátozás” ugyanakkor köti az alkotmányozót, így az Alaptörvényben rögzített eljárási szabályoktól való eltérés közjogi érvénytelenséget eredményez. Az ÁR. jogforrási szempontból az Alaptörvényhez kapcsolódó alkotmányerejű norma, ugyanakkor átmeneti funkciójából adódóan nem épül be az Alaptörvénybe.

Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi feladatából erőteljesebb szignalizációs kötelezettsége ered arra az esetre, ha az alkotmánymódosításokat több esetben aktuálpolitikai, kormányzati megfontolások ösztönzik, ugyanakkor az alkotmányossági deficitre vonatkozó jelzéseinek elfogadása, vagy elvetése az alkotmányozó hatalom privilégiuma.

Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a Holló András által felvetett elveken továbblépve arra a megállapításra jutott, hogy a beépítési parancs az Alaptörvényben a korábbiaknál is egyértelműbben megjelenik. Az alkotmány zárt-sága és ellentmondás-mentessége alapvető követelmény, ennek pedig előfeltétele, hogy az alkotmány normaterjedelme pontosan meghatározható legyen. A beépítési parancs nem pusztán formális eszközökkel megoldható feltételeket állít, hanem vannak tartalmi követelmények is, amelyeket a beépítendő normának teljesítenie kell. Az alkotmánymódosítások nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvény egységes, zárt, ellentmondásmentes és koherens rendszerében. Amennyiben pedig az Alaptörvényen belüli ellentét feloldhatatlannak bizonyul, az Alkotmánybíróságnak ki kell mondania annak alaptörvény-ellenességét. Különösen abban az esetben kerülhetne sor erre, amikor az Alkotmánybíróság által egyszer már alaptörvény-ellenesnek mondott rendelkezés beépülése az Alaptörvény rendszerében feloldhatatlan ellentmondást okozna.

Balsai István alkotmánybíró különvéleményt jegyzett a határozathoz. Álláspontja szerint az indítványozó által felvetett kérdések az Alaptörvény értelmezésére irányultak, amely vonatkozásban az alapvető jogok biztosának nincs indítványozói jogosultsága, így az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványt vissza kellett volna utasítani. Az alkotmánybíró szerint a többségi döntés a posztambulumból anélkül von le messzemenő következtetéseket, hogy tisztázta volna: az egyáltalán az Alaptörvény részének tekinthető-e, továbbá normatív tartalommal

bír-e, valamint, ha mindezekre jóváhagyó is lett volna a válasz, akkor a konkrét ügyben releváns-e, vagy fűzhető-e hozzá olyan imperatív jelentés, mint amit a többségi határozat érvelése tulajdonít a ‘beépítési parancs’ fogalmának megteremtése által. Álláspontja szerint a szóban forgó mondat az Alaptörvény normatív egészétől elkülönül, annak normatív tartalma nem olvasható ki. Az ‘egységes’ kifejezés továbbá véleménye szerint nyelvtanilag az Alaptörvény egyik jelzőjeként jelenik meg, nem jelent konkrét inkorporációs kötelezettségre vonatkozó alkotmányozói akaratot. Azt ugyanis álláspontja szerint az alkotmányozó egy erre kifejezetten utaló, az Alaptörvénybe becikkelyezett kijelentéssel tehetné volna meg. Az ÁR. jogforrási státuszával összefüggésben továbbá kifejtette, hogy az nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, ugyanis tartalmilag nem módosítja az Alaptörvény becikkelyezett szakaszait, hanem kiegészíti azt, ezáltal az Alaptörvény része, amely az Alkotmánybíróságra nézve is kötelező.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró is különvéleményt írt a többségi határozathoz, amelyben kifejtette, hogy a felülvizsgálati hatáskör megállapításával az Alkotmánybíróság korlátozná a jövőre nézve az alkotmányozói szándékot és akaratot. Az indítványt ezért a hatáskör hiánya miatt vissza lehetett volna utasítani. Az Alaptörvény záró rendelkezései 3. pontjának és az Alaptörvény posztambuluma egybevetéséből megállapította, hogy az Átmeneti rendelkezések elfogadásakor is alkotmányozásról volt szó. A határozat helytelenül és önkényesen értelmezi a posztambulum „egységes” szavát egyben „beépítési parancsnak” is. Az Alkotmánybíróság nem lett volna jogosult a részleges közjogi érvénytelenség kimondására. A határozat ráadásul olyan rendelkezéseket is megsemmisített, amelyeknek a saját logikája szerint is átmeneti rendelkezéseknek kellene minősülniük. Legkésőbb az ÁR. első módosításának¹ hatályba lépését követően az ÁR. legitim módon az Alaptörvény részévé vált, és mint ilyen nem vizsgálható felül az Alkotmánybíróság által. Ezzel ellentétes álláspont véleménye szerint a bíróság alkotmányvédő funkciójába sem fér bele.

Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy álláspontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányossági aggályait és a szokatlan jogi megoldások veszélyeit az alkotmányozó hatalom felé jelezhetné volna. Az ÁR. felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre, az alkotmány részévé vált normák alkotmányellenességét továbbra sem lehet fogalmilag sem megállapítani. Ennek megfelelően az alkotmányon belüli vélt vagy nyilvánvaló ellentmondás esetén sincs az Alkotmánybíróságnak megsemmisítési hatásköre. Jog-

államban a hatalmi ágak elválasztása elvéből következően az Alkotmánybíróság nem gyakorolhat sem közvetlen, sem pedig bármely közvetett módon alkotmányozó hatalmat. Az alkotmányozó hatalomnak ugyanakkor lehetősége volt az Alaptörvénnyel párhuzamosan, éppen annak stabilitása és értéktartalma védelme érdekében, a kevésbé jelentős és gyorsabb változásoknak kitett, az alkotmányozó hatalom által alkotmányos jelentőségűnek minősített kérdéseket külön, átmenetinek nevezett rendelkezések között elhelyezni. Az a tény tehát, hogy a jogalkotó választása és döntése szerint az alkotmány jelenleg két dokumentumba van foglalva, nem teszi bizonytalanná annak megítélését, hogy mi annak a tartalma.

Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. és 5. pontjával összefüggésben pedig téves (formalista) érvnek tartotta azt is, hogy az Alaptörvény az Országgyűlésnek csak átmeneti jellegű rendelkezések megalkotására adott felhatalmazást, és hogy az Ár. túlment ezen.

Szalay Péter alkotmánybíró különvéleményében annak az aggályának adott hangot, miszerint az alapvető jogok biztosa eredeti indítványát vissza kellett volna utasítani, hiszen a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)” elnevezésű normát az alkotmányozó hatalom még a korábban hatályos Alkotmány alapján fogadta el, következésképpen téves az a megállapítás, miszerint „az Ár. nem mondhatja ki magáról azt, hogy az Alaptörvény része, mivel az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglalt felhatalmazás alapján került megalkotásra”. Bár egyetértett azzal, hogy az Országgyűlés jogalkotási eljárása a közjogi érvényesség szempontjából az Alkotmánybíróság által vizsgálható, azonban annak eldöntése, hogy az Országgyűlés az Ár. megalkotása során túllépte a felhatalmazás kereteit, már tartalmi vizsgálatot jelent, amelyre az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre. Ha az AB úgy találná, hogy az Ár. révén kialakított rendszer ellentmondásokkal terhes, akkor is csak szignalizációs lehetősége van az alkotmányozó irányába. Téves továbbá a többségi határozatban foglalt felfogását, amely az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontjában foglaltakat további alkotmányozásra, jogalkotásra vonatkozó felhatalmazásnak tekinti, hiszen ilyen felhatalmazásra az Országgyűlésnek mint alkotmányozó vagy törvényhozó hatalomnak saját magától nincs szüksége.

Szívós Mária alkotmánybíró szerint is az indítványt hatáskör hiányára hivatkozással vissza kellett volna utasítani. Nem értett egyet azzal, hogy az Ár. rendelkezéseiben az Országgyűlés a felhatalmazás kereteit túllépte volna. Az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontja a többségi állásponttal szem-

ben nem felhatalmazást ad, hanem jelzi, hogy az alkotmányozás folyamata még nem ért véget. Az Ár. elfogadásakor továbbá az Alaptörvény még nem volt hatályos, így értelemszerűen joghatás sem fűződhetett hozzá. Nem tartotta elfogadhatónak továbbá a többségi döntés azon érvelését sem, amely az Alaptörvény posztambulumaának deklarációjából levezeti a „beépülési parancsot”. Maga a többségi döntés ismeri el, hogy az általa átmenetinek elfogadott rendelkezések tekintetében nem kívánja meg az inkorporációt, amikor az indokolás megállapítja, hogy az átmeneti rendelkezések ténylegesen nem válnak az Alaptörvény részévé, hiszen ezekkel felesleges az Alaptörvényt terhelni.

Az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontjával történő kiegészítést követően Magyarország Alaptörvényének második módosításakor az Alaptörvény már szövegszerűen is rendelkezett arról, hogy az Ár. a részét képezi. Ebből következően az Alaptörvény és az annak részét képező Ár. csak alaptörvény-módosítással módosítható, amelynek eljárási szabályait az Alaptörvény S) cikke írja elő. Az Alaptörvény első módosítását követően elfogadott alaptörvény-módosításokra már nem hozható fel a többségi döntésbe foglalt érv, amely szerint az Ár. elfogadásakor kellett volna az Alaptörvénynek szövegszerűen is tartalmaznia, hogy az Ár. a részét képezi. A közjogi érvénytelenség kimondását összességében elfogadhatatlannak tartotta, döntésével az Alkotmánybíróság szerinte túllépte hatáskörét. A hatalommegosztásnak az Alaptörvény szerinti hatályos rendszeréből következően az Alkotmánybíróságnak nem állt volna más eszköz a rendelkezésére, mint a szignalizációs alkotmányvédelem.

Mészáros Gábor

12/2013. (V. 24.) AB HATÁROZATA

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) egyes rendelkezései alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban indítványozó) Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (a továbbiakban Atmód.) egyes rendelkezései közjogi érvénytelenségének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól (a továbbiakban AB). Indítványozási jogával összefüggésben kifejtette, hogy bár elsődlegesen a köztársasági elnök alkotmányos feladata, hogy őrökjön az államszervezet demokratikus működése fe-

lett, azonban mivel az államfő nem kezdeményezte az AB eljárását, így a jogállamiság megóvása érdekében szükségesnek találta az indítvány megfogalmazását.

Az indítvány két részre bontható az alábbiak szerint: az első részben az indítványozó arra hivatkozott, hogy az Atmód. közjogi érvénytelenségben szenved, mivel részletes vitájának lezárását és az előterjesztői zárszót követően az Alkotmányügyi Bizottság további módosító javaslatokat nyújtott be, amelyek érdemben kívántak változtatni a javaslat szövegén, az így kiegészített javaslatához további módosító indítvány nem érkezett, így záróvita nélkül fogadták el az egységes javaslatot. Az eljárás, bár formálisan megfelel a Hárszabálynak, azonban nem felel meg a demokratikus jogállam követelményének, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének. A közjogi érvénytelenség alapja, hogy az Alkotmányügyi bizottságnak a részletes vita lezárását követően benyújtott érdemi módosító javaslatok a plenáris ülés előtt nem volt megvitatható. Az indítvány második része az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát elemelve megállapította, hogy az AB-nak az Alaptörvény tekintetében tartalmi alkotmányossági vizsgálatra vonatkozóan nincsen hatásköre, azonban ha az alaptörvény-módosítás belső koherenciazavart eredményez az Alaptörvényben, akkor ezen módosítás is felveti a közjogi érvénytelenséget. Ezzel összefüggésben az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére és az R) cikk (1) bekezdésére, miszerint az AB az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, valamint, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az Alaptörvény egységének sérelmét jelenti, ha annak módosítása elentétes az AB-nak az Alaptörvény más rendelkezése alapján meghozott döntésével. Az ügy előadó bírója Lenkovich Barnabás volt.

Az AB mindenekelőtt az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontja alapján azt állapította meg, hogy az indítványt az erre jogosult nyújtotta be, határidőn belül.

Az AB a döntésében megállapította, hogy az indítvány nem megalapozott, indokolását az indítványban foglaltak alapján két részre bontotta.

Az indítvány első része vonatkozásában a határozat megállapítja, hogy az AB értelmezésében közjogi érvénytelenségben azon alkotmányellenesen vagy törvényellenesen megalkotott jogszabályok szenvednek, amelyek emiatt semmisek, vagy akként tekintendők, mintha létre sem jöttek volna. Az Atmód. elfogadására irányuló eljárás formálisan megfelelt a Hárszabálynak, így a jelen ügyben irányadónak tekintett Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján

az Atmód. elfogadása nem járt az Alaptörvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények megsértésével.

Az indítvány második része tekintetében hivatkozott a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatra, amely kapcsán már felmerült a kérdés az AB alkotmány-módosítás alkotmányosságának tartalmi felülvizsgálatára vonatkozóan. A döntés hangsúlyozza, hogy az akkor hatályos alkotmány nem tartalmazott szabályt az egyes rendelkezései és azok módosítására irányuló szabályok alkotmányossági vizsgálata tárgyában. Az AB a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyéből következően csak hatásköre keretei között fogalmazhat meg alkotmányos mércét, és csak az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezése tekintetében. Nem léphet túl az alkotmány írott szövegén, valamint annak értékrendjén, így nem alkothatja és nem is vizsgálhatja meg az alkotmányt. A többségi döntés szerint az AB eddigi működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány (és annak módosításai) rendelkezéseinek (tartalmi) vizsgálatától. Ezzel a „hatásköri önkorlátozással” összhangban az alkotmányozó az Alaptörvény új 24. cikk (5) bekezdése szerint az Alaptörvény és annak módosításai alkotmányossági vizsgálatát csak szűk körben engedi meg. Az AB azt vizsgálta, hogy az indítvány valóban formai szempontból támadja-e az Alaptörvény módosítását, erre ugyanis van hatásköre az AB-nak. A testület arra jutott, hogy az indítvány a módosításoknak az Alaptörvény más rendelkezéseivel és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal való tartalmi összevetésére irányul, amelyre az AB hatásköre nem terjed ki, így az indítványt visszautasította.

Juhász Imre párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy a határozat rendelkező részével egyetért, az indokolás kiegészítését azonban fontosnak tartja. Hangsúlyozta, hogy nem kérdőjelezhetette meg az alkotmányozás legitimitását az a tény, hogy egyes képviselőcsoportok az Alaptörvény módosítására irányuló eljárás során nem vesznek részt a bizottságok munkájában. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom más minőséget, más szintet jelent, az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom jogi értelemben nem korlátozható. Az Alaptörvény E), Q) cikkei szerinti rendelkezések az Alaptörvény által mintegy önkéntesen vállalt kötelezettségek, és egyik sem teszi a nemzetközi jog szabályait az Alaptörvény részévé, valamint nem helyezi hierarchikusan az Alaptörvény fölé.

Kovács Péter párhuzamos indoklása szerint a határozatnak egyértelműsítienie kellett volna az Alaptörvény módosítása elfogadásakor és az alkotmány-

bíróági vizsgálat idején hatályos eljárási szabályok elkülönítését. Az AB az indítványhoz kötöttség elvéből kifolyólag nem vizsgálhatta azt a tényt, hogy az Alaptörvény módosításának előkészítése során valamennyi hatályos eljárási követelményt betartottak-e. A hatáskör meglétére tekintet nélkül az Alaptörvény E), Q) cikkeiből, valamint a Záró és egyes rendelkezések 8. pontjából folyó kötelezettség továbbá, hogy az Alaptörvény módosításának eljárása során tájékoztatást kell nyújtani az AB-nak az Országgyűlés részére, hogy a tervezett módosítás Magyarország nemzetközi jogi, valamint európai uniós kötelezettségeivel ütközik-e.

Pokol Béla is párhuzamos indokolást csatolt, amelyben nehezményezte, hogy az AB nem élt az önkorlátozással, és nem zárta ki egyértelműen annak lehetőségét, hogy az alkotmányozó hatalmat – mint jogi korlátozhatatlant – felülvizsgálhassa. Az alkotmányozó hatalom szintjén ugyanis semmilyen korlátozás nem lehetséges, még az AB sem jogosult annak ellenőrzésére. Problémásnak tartotta azt is, hogy a testület az eljárási érvénytelenség kategóriája helyett a szerinte hibás, tágabb közjogi érvénytelenség fogalmával operált. Az Alaptörvény 24. cikkének új (5) bekezdése is csak az eljárási érvénytelenségre korlátozva biztosítja az AB hatáskörét. Az indokolásnak az „Alaptörvényt módosító törvényjavaslatra” vonatkozó megjelölése sem megfelelő szerinte, ugyanis az Alaptörvény a jogrend alapja, nem pedig egyszerű jogszabály. Ezen téves kategorizálás egy olyan értelmezést is lehetővé tesz, amely az Alaptörvényt az alkotmánybíróági felülvizsgálat alá akként vonja be, hogy azt egyszerű törvénynek minősíti. Téves a döntés indokolása annyiban is, hogy az indítványt nem annak elnevezése, hanem tartalma szerint kell elbírálni. Az AB ezt felhasználva ugyanis elszakadhat az indítványban kifejezett kérelemtől.

Salamon László párhuzamos indokolásában tagadta az indítványozó érvét, miszerint a Házsabály szöveg szerinti betartása esetén is előállhat az Alaptörvény módosítására vonatkozó eljárási szabályok sérelme. Ehhez ugyanis az szükséges, hogy a Házsabály mellett az Alaptörvény megalkotására vagy módosítására vonatkozó másik jogi előírás sérüljön, illet pedig az indítványozó nem jelölt meg, így az eljárás alkotmányellenessége sem merülhet fel. Szintén téves az, hogy az alkotmánybíróág gyakorlata az Alkotmány, valamint módosítása alkotmánybíróági felülvizsgálata kizártságára vonatkozóan a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot követően megváltozott. Amennyiben a vonatkozó határozat mégis eltérést jelentene a töretlen gyakorlattól, úgy az Alaptörvény 24. cikkének új (5) bekezdése iránymu-

tató, amely egyébként álláspontja szerint az eddig gyakorlat Alaptörvénybe foglalását jelenti. Az alkotmányozó hatalom akaratát megtestesítő alkotmány mindenki, így az AB számára is abszolút viszonyítási pont, annak tartalmát csak az alkotmányozó változtathatja meg. Az alkotmányozó hatalom számára korlátot csak a belső politikai és morális kontroll, valamint a nemzetközi jog korlátozó szerepének közvetett jellege jelent, de az állami szuverenitás elvéből következően az adott országban érvényesülő alkotmányozó akaratot nem bírálhatja felül.

Bragyova András különvéleményét jegyezte a többségi döntéssel szemben, amelyben megállapította az indítvány érdemi elbírálására való alkalmatlanságát, mivel az az Atmód. érvényességét a módosított S) cikk (2) bekezdése alapján vitatja, így az érvelés önellentmondó, ugyanis érvénytelen szabályra jogi érvelés nem alapozható. Az alkotmánybíró kifejtette, hogy bármely alkotmánymódosítás jogi érvényességének alapja csak a módosítás elfogadásakor érvényes alkotmány lehet, következésképpen az Atmód. érvényessége is csak az elfogadásakor hatályos Alaptörvény alapján ítéltető meg. A különvélemény hangsúlyos eleme a többségi határozat kritikája az alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom azonosítása miatt. Az alkotmányozó hatalom ugyanis az alkotmány jogi érvényességének alapja, amely az Alaptörvény alapján is a nép a B) cikk (3) bek. alapján. Következésképpen az alkotmányozó hatalom nem illeti meg az állam egyetlen szervét sem, az alkotmány módosításának joga azonban igen. Ez viszont nem eredeti, hanem szabályozott, nem korlátlan hatalom. A negyedik módosítás előtt nem volt kizárva az Alaptörvény módosításának tartalmi szabályokba ütközés miatti felülvizsgálata. Ebből (is) következően az Atmód. alkotmányosságának mérése az alaptörvény-módosítás elfogadásának pillanatában érvényes állapota.

Kiss László hosszabb különvéleményében amellett érvel, hogy az AB-nak meg kellett volna állapítania az indítvány által támadott alaptörvényi rendelkezések, valamint az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét. A többségi indokolással azért nem értett egyet, mert abból véleménye szerint hiányzik az elvi-elméleti megalapozás, amely egyébként a megsemmisítéshez vezetett volna. Bírálja a döntést azért is, mert az nem, vagy nem kellően tisztázza tárgykörben relevánsnak tekinthető 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, valamint a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban lefektetett megállapításokhoz való viszonyát. Az ügy eldöntésekor nem kerülhető meg az AB alaptörvényértelmezésről és a hatalommegosztásról vallott

felfogásának vizsgálata. A döntés az Alaptörvény – Atmód.-dal beiktatott – 24. cikk (5) és (6) bekezdései szerinti hatáskörben született, és mivel az AB jelen ügyben járt el először ebben a hatáskörben, ezért mindenekelőtt arra az előkérdésre kellett volna választ adni, hogy az alkalmazott rendelkezések alapján az AB képes-e megfelelni az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből (az AB az alkotmányvédelem legfőbb szerve), valamint C) cikk (1) bekezdéséből (hatalommegosztás) rá háruló kötelezettségnek. Ez utóbbi rendelkezésből származik azon követelmény, miszerint a végső alaptörvény-értelmezési monopólium az Alkotmánybíróságé. Az előbbieken hivatkozott korábbi döntések szerint az alkotmányos jogállamnak folyamatosan kell érvényesülnie, és az egyszer már elért alkotmányosság szintje nem csökkenhet. Ezzel szemben az Alaptörvény újonnan beiktatott 24. cikk (5)–(6) bekezdései részben ellehetetlenítik az AB feladatának ellátását, hiszen az eddigi alkotmányértelmezéssel kialakított tartalmi követelmények érvényesítésétől zárja el a testületet. Ebben az esetben pedig alaptörvényi feladatának sem tud eleget tenni, vagyis nem tudja megakadályozni az olyan eseteket, amikor az Alaptörvény egyik normájából fakadó tartalmi követelménynek egy másik alaptörvényi rendelkezés ellentmond. A végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát pedig az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése biztosítja. A többségi döntés tehát azzal, hogy valójában elismerte az Országgyűlés egyedüli és meghatározó szerepét az alaptörvény-módosításban, gyakorlatilag feladta a végső alaptörvény-értelmezési monopólium elvét. A hatalommegosztás alkotmányos garanciájából származtatott – és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 39. § (1) bekezdésében nevesített – elv szerint az AB döntése mindenkire kötelező, így a különvélemény megállapítja, hogy amennyiben az Országgyűlés az őt kötelező alkotmánybírósági határozatok tartalma ellenére módosítja az Alaptörvényt – miként ez egyébként jelen ügy alapjául szolgáló Atmód. vonatkozásában is történt – úgy vizsgálni kell, hogy a módosítás eljárási vagy tartalmi kérdést érint-e. A konkrét ügyben egyébként a tartalmi vizsgálat mellőzhető, ugyanis a támadott módosítás az eljárási követelményeknek sem felel meg, amennyiben azok tartalmilag megegyeznek a korábban alaptörvény-ellenesnek ítélt rendelkezésekkel. Az AB (korábbi) döntésével ellentétes tartalmat hordozó alaptörvény-módosítás pedig nem felel meg a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos követelményeinek. A közjogi érvénytelenség tehát abban áll, hogy a tartalmi egyezőség okán olyan mó-

dosításokra került sor, amelyekről az AB már korábban kialakította *erga omnes* álláspontját.

Stumpf István is különvéleményt írt a határozathoz. Különvéleményének azon pontjaihoz, amelyek egyrészt az alkotmányossági felülvizsgálat mércéjére, másrészt a módosítás tartalma felülvizsgálhatóságára vonatkoztak, Léway Miklós alkotmánybíró is csatlakozott. A különvélemény hangsúlyos eleme: egy alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg azt, hogy saját magának az Alaptörvénnyel való összhangját milyen szempontok alapján lehet felülvizsgálni. Ebből következően nem megfelelő a többségi határozat indokolása, ugyanis annak értelmében az Atmód. által meghatározott szabály magára az Atmód.-ra vonatkozó alkotmánybírósági felülvizsgálat mércéjeként érvényesül. Az alkotmányosság önvédelmének elvéből arra a következtetésre jut, hogy egy alaptörvény-módosítás sohasem saját maga, hanem az elfogadáskor hatályos Alaptörvény alapján legyen megítélendő. Nem értett továbbá egyet a többségi döntés azon megállapításával, amely szerint az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése az alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel született. Ezzel összefüggésben a korábbi gyakorlatra tekintettel hivatkozik az ún. beépülési parancsra, az alkotmány mint zárt ellentmondásmentes és egységes dokumentumra vonatkozó, valamint az alkotmányon belüli ellentmondás-mentességet megállapító korábbi gyakorlatra. Az AB ráadásul a 2012 végén hozott határozatában már tartalmi követelményeket is támasztott az Alaptörvény módosításával kapcsolatban. Megjegyzi ugyanakkor, hogy a tartalmi felülvizsgálat nem eredményezheti az alkotmányozó jogkör átvételét. Végül arra a következtetésre jut, hogy a módosítás felülvizsgálatát az Alaptörvénynek az Atmód. előtti rendelkezései és az erre épülő alkotmánybírósági gyakorlat alapján, érdemben kellett volna elvégezni. Az eljárási szempontú közjogi érvénytelenség tekintetében az indokolás hiányaként említi, hogy az AB nem mutatta be részletesen a fogalommal kapcsolatos korábbi megállapításait. Kiemelte továbbá, hogy meg kellett volna állapítani: mivel házszabálysértés nem történt, így ezen az alapon nem állapítható meg eljárási közjogi érvénytelenség sem. Összegzőképpen megállapította, hogy nem voltak megalkotottak az indítványozó által kifogásolt többféle érvrendszerű, de egyaránt közjogi érvénytelenségre hivatkozó indítványi elemek; az AB a tartalmi szempontú vizsgálat lefolytatását illetően azonban nem állapíthatta volna meg hatásköre hiányát.

Mészáros Gábor

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve, jogbiztonság

Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció tilalma

Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés – jogorvoslat-hoz való jog

A Legfelsőbb Bíróság volt elnökhelyettese alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, arra hivatkozással, hogy a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 185. § (1) bekezdés „és elnökhelyettesének” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért annak megsemmisítését kérte. Hivatkozott arra, hogy a Bszi. által alkalmazott jogalkotói megoldás – az egyedi aktussal, köztársasági elnöki kinevezéssel keletkezett elnökhelyettesi megbízatás *ex lege* történő megszüntetése – sérti a jogállamiság elvét. Az *ex lege* megbízatás megszüntetése ráadásul kizárja azt, hogy az érintett a döntéssel szemben jogorvoslattal éljen, ezért sérti a jogorvoslathoz való jogot is. Végül a panaszos kifejtette, hogy a Bszi. szabálya különbséget tesz a bírósági vezetők között a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese hátrányára, amelynek alkotmányos indoka nincs, következésképpen a rendelkezés sérti a jogegyenlőség követelményét. Az ügy előadó bírója Szalay Péter volt.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a beadvány megfelel-e az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek. Megállapította, hogy az indítványozó jogi szakvizsgával rendelkezik, így jogosult saját ügyében eljárni, a panasz a tartalmi követelményeknek megfelel, megjelöli a vitatott jogszabályi rendelkezést és a sérelmezett, Alaptörvényben biztosított jogot. Tartalmaz részletes indokolást, valamint kifejezett kérelmet az alaptörvény-ellenesnek tekintett törvényi rendelkezés vonatkozásában. A panasz továbbá a rendelkezésre álló törvényi határidőn belül került benyújtásra, az *ex lege* megszüntetés következtében jogorvoslatnak nem volt helye, az alapvető jellegű alkotmányossági kérdést érint, és a panaszos közvetlen, tényleges érintettsége sem vitatható. A panasz tehát megfelelt a követelményeknek.

Érdemben a testület korábban három határozatban vizsgálta a ciklusokon átívelő, határozott időtartamú vezetői megbízatások idő előtt, törvénnyel való megszüntetésének alkotmányosságát. Ugyanakkor a hivatkozott döntések és a jelen ügy között lényeges különbségek vannak. Amíg a korábbiak során a Kormány alá rendelt, illetőleg a Kormánytól

független államigazgatást szervek határozott időre kinevezett tisztségviselői vezetői megbízatásának határozott időtartam lejártá előtti törvény általi megszüntetéséről volt szó, addig jelen ügyben az igazságszolgáltatás szervezeti rendszerébe tartozó szerv vezető tisztségviselője vezetői megbízatásának a megszüntetéséről. Továbbá a korábban vizsgált ügyek közül két esetben a szabályozás következményeként az érintett vezetők közszolgálati jogviszonya szűnt meg, míg jelen ügyben a panaszos bírói szolgálati jogviszonyát a támadott norma nem szüntette meg, csak vezetői beosztását.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a Legfelsőbb Bíróság és annak vezető tisztségviselőre vonatkozó jogszabályi módosulások hatását vizsgálta. Megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettese az igazságszolgáltatás egyik vezető tisztségviselője volt, megbízatásáról az Alkotmány rendelkezett. A hatalommegosztás alkotmányos rendszerének eleme volt, hogy a legfelső bírói fórum vezetői megbízatásáról való döntést egy másik hatalmi ág, az elnök tekintetében az Országgyűlés, az elnökhelyettes esetében pedig az államfő hatáskörébe utalta a szabályozás. Az igazságszolgáltatás mint elkülönült hatalmi ág önállóságának egyik alkotmányos garanciája volt, hogy a régi Bszi. a bírósági vezetők vezetői megbízatásának időtartamát a kormányzati cikluson átnyúló határozott időtartamban határozta meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény és a Bszi. a vezetők kinevezésének ezen rendjét a Kúria tekintetében is fenntartotta.

A testület a korábban kialakult gyakorlatára figyelemmel bizonyos feltételek fennállása esetén nem tartotta alkotmányellenesnek a törvényhozói megoldást, amely a határozott tartamú vezetői megbízatások idejét jogalkotás útján rövidítette le. A törvényhozói beavatkozást indokoltá teheti a szervezetátalakítás, az adott szervezet feladat- és hatásköreinek jelentősebb megváltozása, mivel nem zárható ki, hogy az új funkciók ellátása más szemléletű, felkészültségű, szakmai előélettel és gyakorlattal rendelkező személyt igényel. Tehát ebben az ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy az Alaptörvény hatálybalépésének következtében történt-e olyan, a legfőbb bírói fórumot érintő szervezeti, hatásköri változás, amely az elnökhelyettes megbízatásának határidő előtti megszüntetését indokolja. Az Alaptörvény és a Bszi. átalakította a bírósági rendszer központi igazgatását, ráadásul az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek (a továbbiakban: Ár.) 11. cikke szervezetileg és személyileg is elválasztotta egymástól az ítélkezési tevékenység szakmai és a bírósági szervezet szervei igazgatását. Az ítélkezési tevékenységben a Kúria, míg

az igazgatási feladatok vonatkozásában az Országos Bírósági Hivatal szerepe lett jelentős. A Kúria és annak elnöke a korábbiakhoz képest jelentős új feladat- és hatásköröket is kapott, ennek keretében a Bszi. értelmében a Kúria elnökét a Kúria elnökhelyettese teljes jogkörrel helyettesíti. Az Alkotmánybíróság szerint nyilvánvaló, hogy a bírósági szervezetrendszer átalakítása nem csupán a Kúria elnökének, hanem közvetve az elnökhelyettesnek a feladatkörét is jelentős mértékben érinti. A bírósági szervezetrendszer teljes körű átalakítása, a Kúria és elnökének feladat- és hatásköreit érintő jelentős változások az elnök jogi helyzetét nagymértékben módosították az indítványozó kinevezése idején fennállott helyzethez képest. Az ilyen változások miatt fokozott jelentősége van annak a bizalmi viszonynak, amelyet az elnökhelyettes kinevezésére vonatkozó korábbi szabályok és a jelenlegi szabályok is kifejezésre juttatnak, következésképpen a korábbi vezetői megbízatás határidő előtti törvényi megszüntetéséhez ezek a változások kellő indokul szolgáltak, az Alkotmánybíróság a panaszt erre tekintettel elutasította.

Az elutasítás melletti többség meglelte egyetlen szavazaton múltott. A különvéleményt jegyző Holló András alkotmánybíróhoz további hat alkotmánybíró csatlakozott.² A különvélemény szerint meg kellett volna állapítani a vitatott rendelkezés alkotmányellenességét, mivel a jogállamisággal összeegyeztethetetlen. Az Alkotmánybíróság ciklusokon átívelő, határozott időtartamú egyedi vezetői megbízatások idő előtti, törvénnyel való megszüntetése alkotmányosságának eddigi gyakorlata szerint ez a megoldás két okból is sérti a jogállamiság elvét. Egyrészt azért, mert a törvényhozó alaptörvényi felhatalmazás nélkül egyedi ügyekben dönt, másrészt azért, mert a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik. A panaszban kifogásolt rendelkezés önálló hatalmi ág, az igazságszolgáltatás szervezeti rendszerébe tartozó, olyan szerv vezető tisztségviselőjének megbízatását szüntette meg, amelynek jogállását az Alaptörvény szabályozza. Az Alaptörvény alapján az

Országgyűlésnek nincsen felhatalmazása arra, hogy a bírósági szervezettel kapcsolatos egyedi ügyekben döntést hozzon. Jelen ügyben pedig ez történt, mivel a parlament a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó kérdésben döntött, annak határozatát vizsgálta felül, változtatta meg. A különvélemény szerint az alkotmányjogi panasz által indítványozott jogorvoslathoz való jog sérelmét is meg kellett volna állapítani, mivel a jogviszonyokat ilyen módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés tartalmában jogalkalmazói aktus, amellyel szemben viszont az érintett jogorvoslattal nem élhetett. Ráadásul, ha a bírósági vezető jogviszonya egyoldalú állami döntéssel (felmentéssel) szűnik meg, akkor a törvényi szabályok lehetőséget adnak arra, hogy az érintett jogorvoslatért forduljon a szolgálati bírósághoz, amelyet viszont a törvényi forma kizár. A különvélemény végül hangsúlyozta azt is, hogy az igazságszolgáltatás szervezetét és a Kúria feladat- és hatáskörét érintő változások és az elnök személyének változása az elnökhelyettes jogi helyzetét alapvetően nem érintette, az elnökhelyettes a korábbi szabályoknak megfelelően is csak a Legfelsőbb Bírósággal kapcsolatos igazgatási feladatok tekintetében helyettesítette az elnököt, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) elnöki teendőre ez a jogkör nem terjedt ki, az elnökhelyettes helye a legfőbb bírói szerv szervezetén belül nem változott. Következésképpen azok a szervezeti, feladat- és hatáskörbeli változások, amelyek a panasz elutasításának alapját képezték, nem elegendőek a nyilvánvaló alaptörvény-ellenesség megállapításától való eltekintéshez.

Mészáros Gábor

JEGYZETEK

1. Magyarország Alaptörvényének első módosítása 2012. június 19-én lépett hatályba.
2. Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Kovács Péter, Lévay Miklós, Stumpf István.

ABSTRACTS

ESSAYS

The amicus brief published in the column was written by eleven Hungarian and an American constitutional scholar as an independent expert opinion for the Venice Commission of the Council of Europe, which dealt with the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. The Commission bases on this and other opinions and a study trip to Hungary published its more than thirty pages long opinion Nr. 720/2013 on 17 July, 2013. This opinion confirms most of the worries expressed in the amicus brief concerning the further backsliding of constitutionalism in Hungary through the Fourth Amendment of the Fundamental Law.

INTERVIEW

Rui Tavares, Portuguese member of the European Parliament, who drafted the report about the new Hungarian constitutional order after the Fourth Amendment to the Fundamental Law talks to Gábor Halmai about the chances, how the European Union through the new instruments recommended in his report will be able to influence the Hungarian constitutional system.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Kim Lane Scheppele, professor at Princeton University commenting of the report, and analyses the tools of the Union to enforce its joint values enumerated in Article 2 of the Treaty.

Imre Vörös writes about the nature of fundamental rights after the decision of the Constitutional Court, the opinion of the Venice Commission and the resolution of the European Parliament. According to the author the solution of the incoherence within the Constitution could be attempted with separation of the Constitution's norms on the ground, which is qualified as *lex generalis* and which as *lex specialis*.

In his commentary, Dániel Deák examines the question of the taxing, which effects hidden expropriation, and so the budgetary, political competence of the Hungarian Constitutional Court and its competence in matters of taxation apropos of the case of *N. K. M. v. Hungary*.

Emese Szilágyi analyses the decision of the European Court of Human Rights in the case of *Animal Defenders International v. the United Kingdom*. The Court found the prohibition on political advertising on television and radio imposed reconcilable. The author examines the relation between voter equality and freedom of expression according to the arguments raised in the decision.

AFTER DECISION

In this column summaries of some of the recent decisions of the Hungarian Constitutional Court and the European Court of Human Rights, as well as the decision of the US Supreme Court on the case *Fisher v. University of Texas at Austin* are presented.